M. GARCÍA-PELAYO

EL IMPERIO BRITÁNICO



Revista de Occidente
MADRID

M. GARCIA-PELAYO

EL IMPERIO BRITÁNICO

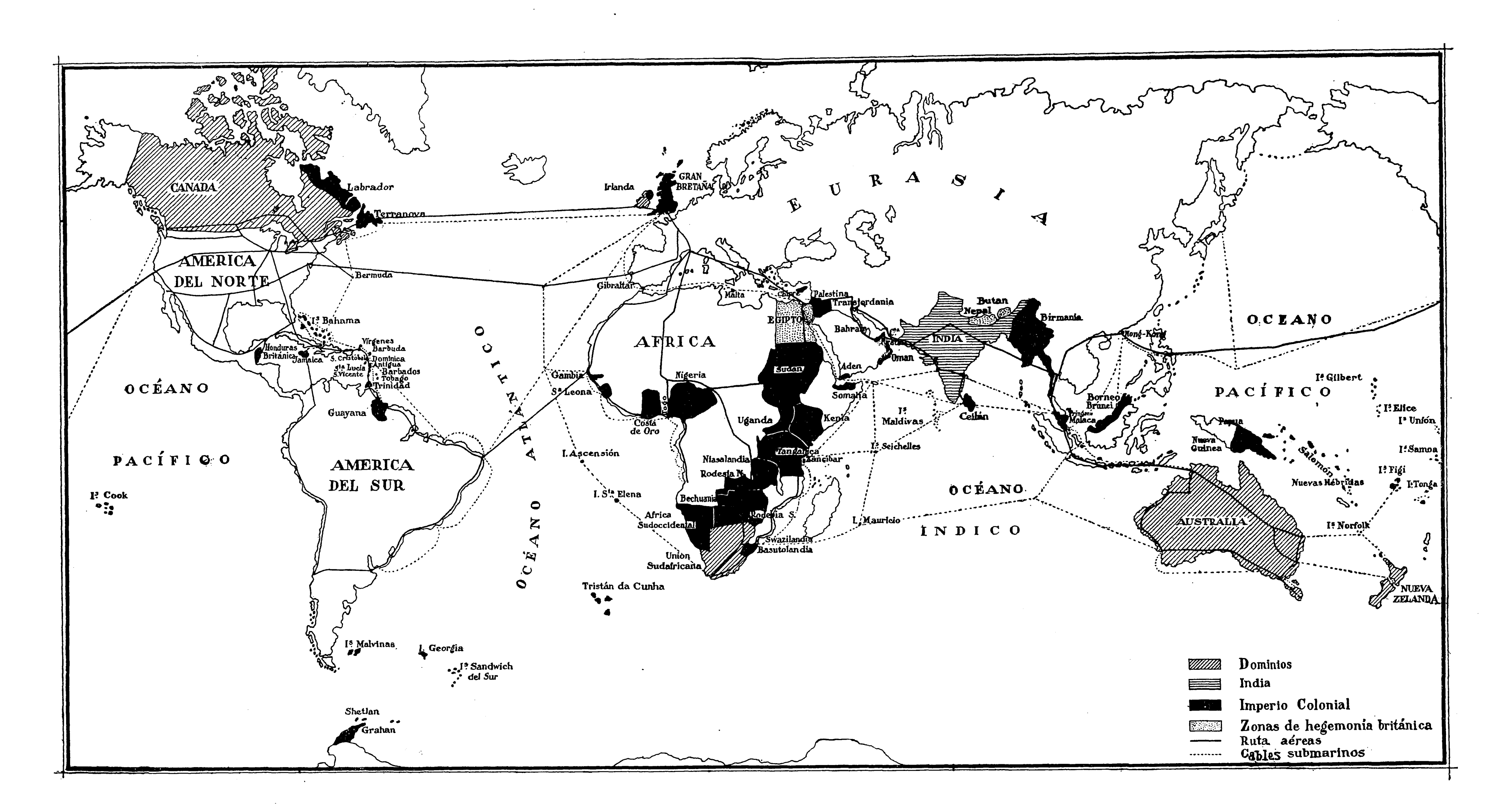
CON DOS MAPAS DIBUJADOS POR
R. RODRÍGUEZ SEIJO



Revista de Occidente
Bárbara de Braganza, 12
Madrid

Imp. Viuda de Galo Sáez. / Mesón de Paños, 6. / Teléfono 11944. / Madrid.

EL IMPERIO BRITANICO



CANADA
Labrador
Terranova
Irlanda
GRAN BRETAÑA
E U R A S I A
AMERICA DEL NORTE
Bermuda
Gibraltar
Malta
Palestina
Transjordania
EGIPTO
Butan
Nepal
Birmania
INDIA
Bahrain
Oman
Aden
Sudan
Somalia
AFRICA
Nigeria
Gambia
S. Leona
Costa de Oro
Uganda
Kenia
Tanganica
Zanzíbar
Niasalandia
Rodesia N.
Bechuania
Rodesia S.
Africa Sudoccidental
Swazilandia
Basutolandia
Unión Sudafricana
I.ª Bahama
Honduras Británica
Jamaica
Vírgenes
Barbuda
Dominica
Antigua
Barbados
Tobago
Trinidad
Guayana
OCÉANO
PACÍFICO
AMERICA DEL SUR
I.ª Cook
OCÉANO ATLÁNTICO
I. Ascensión
I. S.ta Elena
Tristán da Cunha
I.ª Malvinas
I. Georgia
I.ª Sandwich del Sur
Shetlan
Grahan
I.ª Maldivas
I.ª Seichelles
Ceilán
I. Mauricio
OCÉANO
INDICO
Borneo
Brunei
Malaca
Hong-Kong
OCEANO
PACÍFICO
I.ª Gilbert
I.ª Ellice
I.ª Unión
I.ª Samoa
I.ª Fiji
I.ª Tonga
Papua
Nueva Guinea
Salomón
Nuevas Hébridas
I.ª Norfolk
AUSTRALIA
NUEVA ZELANDA
Dominios
India
Imperio Colonial
Zonas de hegemonía británica
Ruta aéreas
Cables submarinos

A LA MEMORIA DE MI MADRE

Es mi deber dar las gracias al Director del Instituto Británico de Madrid, Profesor Walter Starkie, mediante cuya intervención pude obtener con toda la rapidez deseada las ediciones oficiales de los acuerdos de las Conferencias Imperiales, y la del Estatuto de Westminster.

CAPÍTULO PRIMERO

EL IMPERIO OCEANICO Y ULTRAMARINO COMO FORMA DE EXISTENCIA POLITICA BRITANICA

Es generalmente admitido que el Estado contemporáneo es la última manifestación de un proceso de organización de la convivencia política que se inaugura en los albores de la época moderna y en el marco de la transformación histórica y cultural que la preside. Junto a esta formación estatal sobre base nacional existen otros tipos de organización política entre los cuales se cuenta, ante todo, el Imperio británico, que ni es propiamente una organización jurídica internacional, ni cae tampoco dentro de los conceptos y categorías habituales del Derecho político interno. Forma, pues, una entidad aparte, que hoy día está situada en un territorio intermedio entre la comunidad internacional y el Estado soberano, y que en manera alguna puede identificarse con los meros Imperios coloniales. Las entidades políticas son esencialmente creaciones históricas, y sólo una consideración histórica nos puede mostrar su significado fundamental; nuestro problema es, pues, determinar hasta qué punto esta contraposición entre el Estado contemporáneo y la forma actual del Imperio británico responde a circunstancias de nuestra época, o bien a supuestos diversos sobre los objetos y métodos del poder político, que dan origen a una diferenciación, cuya formulación y ejecución se extiende hasta los comienzos mismos de nuestra época moderna.

La revolución espacial producida por los descubrimientos, unida a la estructuración de Europa en un sistema de Estados soberanos, alteró profundamente las posibilidades de dominio político, tanto en lo que afecta a los motivos y objetos de esta política, como en lo que se refiere a la calidad de tal poder. En primer lugar surge el mundo ultramarino

como objeto de poder político, y, con ello, ciertos Estados europeos no sólo han de atender a su expansión y hegemonía continental, sino también a su expansión y afirmación en el mundo colonial. Por otro lado, se trataba de términos complementarios: las posesiones coloniales, ante todo por sus recursos económicos, acrecian el potencial de sus metrópolis para las empresas continentales, y de aquí que las potencias colocadas frente al mar tratasen de balancear el potencial español y portugués mediante adquisiciones coloniales o, al menos, por ataques a sus colonias. Pero las colonias, si bien por un lado elevaban el potencial metropolitano, por otro le imponían una dispersión de esfuerzos, sin que para las potencias continentales cupiera opción, ya que, como hemos indicado, se trataba de términos correlativos.

Por otra parte, para la gran política de poder que desarrollan los Estados a partir del siglo XVI, se precisan fuertes medios económicos. La conexión entre el grado de poder político y la capacidad económica es la esencia del mercantilismo; es decir, de la teoría y práctica económica de los siglos XVI, XVII y XVIII. El comercio es así uno de los elementos del poder del Estado; por tanto es posible desarrollar una política del poder atacando al comercio extranjero o ampliando y asegurando el propio. En esto están en principio de acuerdo todos los Estados; la duda radica en considerarlo como objetivo principal u objetivo secundario. Pero los descubrimientos y el desarrollo económico a que dan lugar hacen surgir el comercio mundial, y con ello una dependencia cada vez mayor de los Estados europeos con respecto al comercio ultramarino, acreciéndose por tanto las posibilidades que para la hegemonía política representa el dominio del comercio.

Aparece también un nuevo espacio de dominio político: el mar océano, marcándose con ello el paso hacia una nueva época, a la que el geógrafo RITTER (1779-1859) bautizó con el nombre de *oceánica*. Hasta ahora nadie había sido obligado a atravesar el océano; el tráfico económico y cultural tenía lugar en mares meditarráneos y a lo largo de las costas; el mar apenas había alcanzado significación política o, al menos, significación política permanente; la navegación y su protección sólo necesitaban medios relativamente restringidos; pero ahora el mar océano adquiere una propia sustantividad: la mayor parte del tráfico económico, y desde luego toda relación económica y administrativa con las colonias exige asegurar las rutas marítimas, y para ello se precisan medios infinitamente superiores a los antiguos, tanto en el aspecto co-

mercial como en el militar. Por primera vez se efectúa una distribución y apropiación jurídica del océano (tratado de Alcaçovas de 1481, Bula *Intercede Divinae* y tratado de Tordesillas de 1494), y el mar en sí se convierte en objeto de disputa internacional. Lo que entonces comenzó a significar el mar como objeto de poder político fué insuperablemente expresado por SAAVEDRA FAJARDO (1584-1648): «Es la navegación la que sustenta la tierra con el comercio y la que afirma sus dominios con las armas. Móviles son estos polos de las naves; pero en su movilidad consiste la firmeza de los Imperios. Si faltasen a España los dos polos del mar mediterráneo y del océano, luego caería su grandeza, porque como consta de provincias tan distantes entre sí peligrarían si el remo y la vela no las uniese y facilitasen los socorros y asistencias para su conservación y defensa, siendo puentes del mar las naves y las galeras.» El mar se convierte, pues, para ciertos Estados en supuesto permanente de su existencia política; en el futuro, las representaciones políticas no serán sólo de carácter terrestre, sino también marítimo. El poder no sólo ha de ejercerse sobre la tierra, sino también, y permanentemente, sobre el mar abierto, que se convierte cada vez más en mayor elemento de dominio, pues, como decía el mismo SAAVEDRA FAJARDO, «aquel elemento [el agua] ciñe y doma la tierra. En él se hallan juntas la fuerza y la velocidad. Quien con valor las ejercita es árbitro de la tierra. En ella las armas amenazan y hieren a sola una parte; en el mar, a todas» (1). En consecuencia, la futura política de los grandes Estados europeos occidentales no sólo habría de dirigirse hacia la tierra, sino también hacia el mar, o de lo contrario había que decidirse o por el dominio del mar, del comercio y de las colonias, o por la hegemonía continental.

Así pues, la conexión de los descubrimientos con la formación del sistema de Estados europeos dió lugar a dos tipos de visiones políticas:

a) La visión continental, estatal: lo primario es el engrandecimiento territorial; se representa el mar en función de la tierra; las colonias están ante todo al servicio de la política continental del Estado, y la misma ocupación colonial tiene un carácter continental, hacia el interior, de ocupación de espacios terrestres de Ultramar; lo primario es la actividad política, a la que se subordina la económica y el comercio. Si consideramos al Estado no en su sentido formal, equivalente a toda forma de organización política soberana, sino como la expresión histórica concreta de la existencia política de los pueblos europeos desde el siglo XVI,

fundada en un ejército y una burocracia permanentes, asentada sobre un espacio terrestre de relativa amplitud, y, sobre todo, con una política exterior impulsada por las pretensiones a la hegemonía europea, o al menos de ciertos espacios europeos, entonces podríamos llamar a esta visión de la política una visión estatal; su actuación política se desarrollará con arreglo a la vivencia de un tipo de organización política, que es el Estado.

b) La visión marítima, comercial, imperial: lo que interesa ante todo es el dominio de los mares, de las rutas de tráfico; ve y pone en el mar los fundamentos de su existencia, y, por consiguiente, en la organización de sus fuerzas armadas da preponderancia a la marina; al principio, para su actividad comercial, le basta con un espacio territorial mínimo, visto siempre en función del mar o del comercio: factorías, puntos de apoyo, estaciones de agua dulce, etc. *(Empire of Outposts)*; después se crean verdaderas colonias, y sólo más tarde se penetra decididamente en el interior *(Empire of continental inland expansion)*; la política territorial sólo tiene un interés subordinado al dominio marítimo y colonial; el comercio es un elemento fundamental y primario de dominio, no tanto subordinado al poder político, cuanto correlato y supuesto inmediato del mismo. La lógica y los principios de acción política a que esta concepción da lugar se expresan nítidamente en la siguiente opinión de WALTER RALEIGH, contenida en un informe que en 1618 elevó a Jacobo I: «Quien manda en el mar, manda en el comercio; quien manda en el comercio del mundo, manda en las riquezas del mundo, y consecuentemente en el mundo mismo» (2). Así, más que una política estatal en el sentido antes apuntado, le interesa una política oceánica, comercial y más tarde imperial. Las pugnas continentales sólo le interesan en la medida que repercuten sobre el Imperio colonial y predominio comercial, y las intervenciones en el mundo de los Estados europeos lo serán siempre en función de sus intereses imperiales y ultramarinos.

Así pues, ante los problemas planteados por la nueva época, o había que dominar los dos elementos, con la consiguiente dispersión de fuerzas, o había que decidirse por uno de ellos. Sin embargo, tal decisión no era nada fácil para los países continentales: no podían renunciar a su política continental por el hecho mismo de estar enclavados en el continente frente a otras potencias en lucha por la hegemonía europea; no podían renunciar a las posesiones de Ultramar y, por ende, al mar,

porque ambos se habían convertido en importantes elementos de poder para las luchas continentales. De esta manera se ven obligados a repartir su potencia entre el mar y la tierra; pero como las amenazas más inmediatas vienen del lado terrestre, la visión continental predominará sobre la marítima e imperial. España, ante todo, hará también una política imperial, y el hecho de América central y del sur son la prueba indiscutible de su esfuerzo y de su éxito; pero será una política de civilización, una política imperial que mira hacia el interior de su Imperio, en el sentido de irradiar la civilización y el orden de vida occidental a espacios extraeuropeos; pero, desde el punto de vista de poder político, sus objetivos serán o de índole europea o de índole universal, y a los que se subordinarán y servirán los recursos del Imperio; es decir, no se tratará de una política determinada únicamente por el Imperio en sí (3).

Dos potencias, sin embargo, se deciden por el mar y por el comercio ultramarino: Holanda e Inglaterra. La situación geográfica, tanto marítima como continental de Holanda, así como su valoración del comercio más desde un punto de vista económico-privado que como elemento de poder político, hace que sea eliminada de la escena para seguir desde entonces la estela de Inglaterra. Otra cosa sucede, en cambio, con esta última potencia, defendida de las invasiones continentales por el Canal, colocada como punto de paso necesario entre las potencias centrales y nórdicas y el mar al que se había desplazado el comercio y la civilización, y con una clase directora para la que el interés comercial privado había de sacrificarse en caso necesario a los intereses económicos y políticos generales. En el siglo XVI se produce la gran decisión: Inglaterra se pronuncia por el mar y, con ello, por el Imperio ultramarino, y renuncia a una política de dominio continental directo. Cierto que no puede desvincularse totalmente de Europa, pero mientras que el objetivo de las primeras potencias terrestres es la hegemonía europea, el objetivo de la política inglesa es el equilibrio europeo como supuesto necesario de su situación de predominio marítimo y comercial; sólo el equilibrio y el obtener en campos europeos ventajas comerciales o coloniales, moverán su intervención. La futura política exterior de Inglaterra será una política imperial, dominada por fines y representaciones imperiales y oceánicas, frente a los fines y representaciones predominantemente estatales y terrestres de los países continentales.

Lo decisivo que la visión marítima e imperial es para la historia inglesa ha sido destacado por el gran historiador británico SEELEY—en el último tercio del pasado siglo—, quien reacciona contra las exposiciones tradicionales de la historia inglesa orientadas desde el punto de vista político-interno y que, más que la historia del pueblo británico, son la de su Parlamento: la esencia de la historia inglesa, lo que le otorga unidad, no radica en la lucha por la libertad o por los derechos del Parlamento, ni en un duelo entre protestantismo y catolicismo, ni en las intervenciones en las guerras dinásticas europeas; todos estos acontecimientos son, sin duda, importantes, pero pasan a segundo plano o están subordinados a lo que constituye la verdadera esencia de la historia inglesa; a saber: su lucha por el Imperio colonial y por el dominio del mar.

Tócanos ver ahora los momentos en que se desarrolla esta política imperial. En primer lugar hay que advertir que la decisión por el mar y por el Imperio ni se produce en un solo instante, ni al principio por un acto consciente de voluntad, que sólo se presenta de manera clara en el siglo XVIII. Pero esto no obstaculiza para que la política inglesa siga la línea aludida. Como tales momentos, hay que considerar la vinculación entre el poder económico y el poder nacional; la flota, como principal garantía de su existencia, y la lucha en el campo europeo y marítimo por el dominio comercial y por la expansión colonial.

1. *Poder económico y poder nacional.*

Desde el tiempo de los Tudores, la burguesía comienza a ocupar una importante posición en la sociedad inglesa, e incluso algunos de sus miembros desempeñan destacados cargos políticos dirigentes; así, por ejemplo, el célebre hombre de negocios y economista Thomas Gresham, autor de la conocida ley económico-monetaria que lleva su nombre; por otra parte, desde muy pronto, la actividad económica no se considera indigna de la calidad de nobleza, y sabido es en qué medida participan los nobles ingleses en las grandes empresas de comercio y de piratería. Puede, pues, afirmarse que «en su política los Tudores edifican una alianza comercial con los mercaderes de Inglaterra; una alianza que fué uno de los secretos de la grandeza de la reina Isabel. En esta época, el poder económico y el poder nacional trabajaban juntos» (4).

Con ésta vinculación iniciada por los Tudores se corresponden los objetivos comerciales de la política británica y la equivalencia entre capacidad económica y poder político, pues «es evidente—escribe en 1668 J. CHID, en su *Discourse on Trade*—que este reino está maravillosamente apropiado, por la gracia de Dios Todopoderoso, para una gran progresión en riqueza y en poder, y que el único medio de llegar a ambos, o a cada uno de ellos, es mejorar o ampliar el comercio» (5). Claro está que se trata de un poder que apenas precisa de guarniciones y de ordenamientos legales; pero que, llegado el caso, sabe amenazar los fundamentos de la existencia de los demás en forma que les hace someterse a su voluntad de manera decisiva.

2. *La flota, como supuesto de la existencia y de la actividad política inglesas.*

Para desarrollar su política exterior e interior, los Estados continentales crearon sus Ejércitos reales y permanentes; es decir, un instrumento para sus luchas de tierra. Pero si un país ve y pone en el comercio, y, por consiguiente, en el mar, los fundamentos de su existencia, precisa ante todo una flota que le asegure el dominio de los mares. Un historiador de la Economía—SOMBART—ha escrito, refiriéndose a la génesis del Estado moderno: «en el principio fué el Ejército», con tanta o mayor razón podría decirse de Inglaterra, «en el principio fué la flota»; pues, en efecto, su creación precedió al dominio de los mares y a la afirmación colonial. Mientras que los Estados continentales han de atender al Ejército y a la Marina, pero terminan dando siempre preferencia al primero, la situación insular, su estructura social y los fines de su política permiten a Inglaterra dedicarse por entero a su Marina, dando al Ejército una amplitud muy restringida en el cuadro de la defensa del país.

Fundador de la Marina de guerra inglesa, de la *Royal Navy*, fué Enrique VIII. Sin embargo, este acto sólo tiene una significación restringida, pues no está conexionado con ningún cambio decisivo en su orientación política. El gran viraje tiene lugar en los tiempos de Isabel, en los que la gran oposición hispano-inglesa había de decidirse forzosamente en el mar, dando carácter público a la guerra privada que desde hacía años ejercían los piratas ingleses contra la navegación

y comercio españoles. La práctica de estos piratas, incorporados con sus barcos a la Marina Real para la batalla contra la Armada, le proporciona, sin duda, buenos elementos marineros. La misma técnica de esta batalla muestra ya la comprensión por parte de Inglaterra de lo que sería la moderna guerra marítima, y, por tanto, cómo su visión marítima daba lugar a conceptos de guerra diferentes de los continentales: pues, según los historiadores navales (6), mientras los españoles trataban de aplicar al mar los principios de guerra terrestre que habían usado victoriosamente en la batalla naval de Lepanto, subordinando el marinero al soldado, los ingleses utilizan los métodos propios de la guerra marítima, en los que el punto de gravedad radica en el marinero: para nuestros antepasados, el barco era lugar de lucha para sus valiosos soldados; para los ingleses, era simplemente el portador de cañones.

Pero, con todo, la época isabelina no es más que el comienzo de la decisión por el dominio del mar; decisión cuya intensidad decae en el tiempo inmediatamente posterior a la reina. El paso y la decisión definitiva tiene, sobre todo, lugar a partir de Cromwell. Para el Protector, la flota ya no está determinada por la participación en el comercio mundial—como en los tiempos de Isabel—, sino por su conquista. Construye una grandiosa Marina de guerra con arreglo a un plan, y a la que lleva la disciplina y el espíritu militar del Ejército de los Independientes. iS la decisión por el mar y por la escuadra iba acorde desde Isabel no sólo con los intereses, sino también con el temperamento británico, después de la experiencia revolucionaria de Cromwell lo va también, y de una manera esencial, con la opinión política de la nación inglesa, que no quiere oír hablar de grandes Ejércitos permanentes: «el Ejército cae en una gran catástrofe y es objeto de la execración pública; pero la Marina se convierte, a partir de este tiempo, en la favorita de la nación. Desde entonces es una máxima que Inglaterra no es un Estado militar; que no debe tener ningún Ejército o el Ejército más pequeño posible, pero que su Marina debe ser la más potente del mundo» (7).

A partir de ahora, una de las preocupaciones de la política británica será mantener esta supremacía, tanto perfeccionando constantemente sus barcos como impidiendo que ninguna otra potencia le sobrepase, o buscando obtener por ocupación o por conquista los puntos de apoyo necesarios para su escuadra.

3. *La política exterior inglesa como empresa marítima e imperial.*

Como es sabido, Inglaterra comienza tarde su colonización, e incluso sus viajes marítimos: dos generaciones separan los descubridores españoles e ingleses, y un siglo una y otra colonización. Los primeros adversarios de España y Portugal en la lucha por el mar no son los ingleses, sino los franceses y holandeses, y durante este período la política inglesa marcha, en general, acorde con la española. Todavía en 1556, el *Privy Council* prohibe a los comerciantes ingleses el viaje a la Guinea (8). Pero, a partir de Isabel, se inicia una dirección clara, que se manifiesta primeramente en una participación en el comercio mundial; después, en la hegemonía de este comercio, y, más tarde, en la ampliación de las posesiones coloniales. Los objetivos fundamentales están, pues, en el mar, en el comercio y en las colonias; las potencias europeas sólo interesan en función de estos objetivos, pues, como dijo CANNING en 1826, no era España «*it was Spain «with the Indies» that excited the jealousies and alarmed the imagination of our ancestors*» (9). Pero, por un lado, para poder lanzarse al dominio ultramarino se precisa la seguridad de la metrópoli; por otro, la experiencia va enseñando que toda gran potencia continental es o tiende a convertirse en potencia colonial y, por consiguiente, en marítima: de aquí que los intereses imperiales exijan el equilibrio europeo y, sobre todo, impedir que los Países Bajos, «esa pistola apuntando al corazón de Inglaterra», caigan en poder de una potencia que pueda hacer uso de ellos contra la Isla. Como otro momento determinante de la política internacional inglesa en los siglos XVI y XVII suele citarse el religioso —protestantismo contra catolicismo—, este momento es sin duda importante; pero, como veremos, pasa cada vez más a segundo plano y en todo caso siempre se presenta hermanado con el interés político de Inglaterra.

La primera etapa del desarrollo aludido corresponde al reinado de Isabel. Su objetivo es todavía modesto: no se luchaba por el dominio, sino por la libertad de los mares; no por la hegemonía comercial, sino por la participación en el comercio ultramarino. En la guerra contra España aparecen juntos los intereses político-religiosos y los intereses económicos, tanto públicos como privados: se combatía a la España

católica y al monopolio comercial español. Ambos motivos aparecen unidos en el tratado de paz de 1604, que abre a Inglaterra los mercados de España y de las posesiones españolas en Europa, y pone algún límite a las facultades de la Inquisición sobre los marineros y mercaderes británicos en los puertos españoles; pero no consigue el objetivo principal: la participación en el comercio ultramarino. Por lo demás, el comercio exterior inglés estaba todavía en la infancia, y, por otra parte, la destrucción de la Armada contribuyó a hacer más fácil el contrabando.

A partir de Cromwell ya no se trata de la participación, sino del dominio del mar y del comercio. Por otra parte, comenzaba a declinar el motivo religioso—a pesar de que Cromwell es considerado protector de los protestantes europeos—y se hacía más patente el motivo comercial e imperial. Cierto que ataca a España colocándose al lado de Francia; pero, en realidad, como dice TREVELYAN, esta intervención en la política europea no fué realmente importante: «la guerra de España fué realmente una contienda transatlántica, con tan pequeño valor para Europa como para Inglaterra o el protestantismo» (10); se pretendía la intervención de Inglaterra en el comercio de Indias, y para ello se precisaba un punto de apoyo, que fué Jamaica. Con todo, en España se daban las dos circunstancias de adversario marítimo-comercial y religioso. Pero no sucedía esto con la protestante Holanda, contra quien se inaugura en tiempos del Protector una contienda que rebasará su vida y que para su decisión definitiva precisaría tres guerras (1652-1654, 1665-1668 y 1672-674), en la última de las cuales Inglaterra va aliada a la potencia católica Francia. Estas guerras están ya claramente determinadas por motivos comerciales y coloniales. A mediados del siglo XVII, nueve décimas partes del comercio exterior inglés estaban en manos de los holandeses, que ejercían el comercio intermedio no sólo entre Inglaterra y otros países, sino también entre aquélla y sus colonias. Contra este comercio aprueba el Parlamento británico en 1651 la primera de las Actas de Navegación, en virtud de la cual se reservaban al pabellón inglés todas las importaciones de países extraeuropeos, la navegación de cabotaje y pesca en aguas inglesas y las importaciones de los países europeos, salvo que lo fueran en barcos del país de origen. Esta importante ley, llamada la Magna Carta Marítima, y de la que con razón ha dicho RANKE «que, de todas las leyes del Parlamento, es la que ha provocado las más amplias con-

secuencias para Inglaterra y para el mundo» (11), esta ley, que con modificaciones de detalle ha determinado el sistema de la política comercial exterior inglesa hasta 1849, fué, junto con otras pretensiones secundarias, pero en todo caso también de carácter marítimo y comercial (saludo a la bandera, pesca, etc.), la que dió origen a esta gran contienda en la que por primera vez en la Historia moderna se lucha de una manera consciente por motivos puramente económicos y no políticos. A su terminación definitiva Inglaterra ha obtenido la destrucción del potencial marítimo (económico y militar) de Holanda, el libre comercio con las Indias orientales, la isla de Santa Elena y la colonia de Nueva Amsterdam (Nueva York), con lo que las posesiones inglesas en Norteamérica forman una línea continua desde el Maine a Carolina; a partir de entonces será una constante de la política inglesa la garantía de la independencia de Holanda, y, a su vez, «Holanda —para decirlo con palabras de FEDERICO EL GRANDE—marchará siguiendo a Inglaterra como una chalupa sigue al barco de guerra al que está amarrada» (12).

El siguiente acto del drama está constituído por la pugna gigantesca entre Inglaterra y Francia, y a veces contra España, que con el cambio de dinastía comienza a restaurar su potencial marítimo. Esta pugna, que dura de 1689 a 1815, período en el que tienen lugar siete guerras, con un total de sesenta y cuatro años de actividad bélica, es, según SEELEY, lo que da unidad a la historia inglesa de este período: «la expansión en el Nuevo Mundo y en Asia es la fórmula en que se resume para Inglaterra la historia del siglo XVIII...: la gran triple guerra que tiene lugar en medio de este siglo no es, ni más ni menos, que el gran duelo decisivo entre Inglaterra y Francia por la posesión del Nuevo Mundo»; es la segunda guerra de los Cien Años (13). En esta etapa ya no se trata tan sólo del dominio marítimo y comercial, y de sus puntos de apoyo, sino también de la ampliación territorial en el mundo ultramarino, en el que las pugnas entre los colonos son capaces de llevar a la metrópoli a la guerra.

Francia se enfrentó con los principios que constituían la base de la política internacional inglesa y hasta los supuestos de su existencia política: la supremacía marítima y comercial, las posesiones de Ultramar, y el equilibrio europeo. El primer paso serio hacia el mar y las colonias se dió en tiempos de Richelieu, pero es sobre todo Colbert quien trabaja por elevar el potencial de esa trinidad indestructible de poder

marítimo, comercial y colonial: instituye arsenales, puertos militares, la inscripción marítima, etc., y a su muerte deja prestos para la guerra noventa y seis barcos de línea y cuarenta y dos fragatas (14); su política económica realzó el potencial francés, dañando duramente al comercio holandés y amenazando la supremacía británica; por otra parte, la proximidad y situación geográfica de las colonias de ambos países en la India y en América, y por consiguiente, sus choques por el dominio del territorio, comercio y pesca, constituían un motivo decisivo de oposición; finalmente, las pretensiones francesas a la total hegemonía europea, si no a la monarquía universal, constituían otro motivo fundamental de esta gran contienda, en la que Luis jugará más una política de Estado que una política de Imperio: sus ojos estarán puestos en el continente más que en Ultramar.

Comienza la contienda con la guerra del Palatinado (1689-1697), en la que aparentemente sólo se trataba de un problema europeo, aunque tan importante para Inglaterra como el del equilibrio. Pero la declaración de guerra inglesa no deja de mencionar las pugnas anglofrancesas en Terranova y la invasión, por parte francesa, de «nuestras islas Caribes... y nuestros territorios de la bahía de Hudson, de una manera hostil» (15). La paz de Ryswick no da, aparentemente, ninguna decisión; pero el potencial marítimo francés, que ha tenido que hacer frente a las flotas reunidas de Inglaterra, España y Holanda, sufre un golpe verdaderamente grave.

Sigue la guerra de Sucesión española (1702-1713), que en su iniciación se planteaba en tales términos que con la victoria incondicional de Francia se aproximaría mucho a la realidad el mito de una monarquía universal. Bajo estas condiciones, Inglaterra emprende negociaciones diplomáticas que dan lugar a varios acuerdos con la premisa común de desmembrar los dominios españoles, e interviene en la guerra mientras es real el peligro que le impulsa a ella; cuando este peligro dejó de existir emprendió negociaciones con Francia que terminaron por la paz de Utrecht (1713), en la que obtiene las siguientes ventajas: *a)* en lo que se refiere a seguridad y dominio marítimo, Gibraltar y Menorca, con lo que dominaba el Mediterráneo occidental y dividía en dos partes las flotas francesa y española; las posesiones italianas y de Flandes pasan a Austria, y, en consecuencia, quedan innocuas desde el punto de vista de su amenaza a la seguridad inglesa, acrecida, además, con la demolición de la fortaleza de Dunkerque; *b)* en el aspecto

comercial, el pacto de asiento de negros para las colonias españolas y, además, la colocación de un clavo en el comercio colonial español, enviando un barco anual a Porto Bello, en las Indias occidentales; barco que, como es sabido, se convierte en estación permanente, y *c)* en lo que respecta a la expansión colonial, Francia le cede Nueva Escocia y Nueva Brunswick, parte francesa de Terranova y regiones de la bahía de Hudson.

A la sombra del tratado de asiento y del barco de Porto Bello se desarrolló un extraordinario comercio de contrabando, al que el renacimiento marítimo español trata de poner coto, ejerciendo a tal fin el derecho de visita sobre las naves británicas. Y este derecho de visita fué la causa próxima del rompimiento hispano-inglés, que tiene lugar formalmente en 1739. La contienda se complica más tarde con la guerra de Sucesión austríaca, combatiendo Francia al lado de España y derivando así hacia el gran duelo marítimo-colonial anglo-francés. Terminó la guerra por la paz de Aquisgrán (1748), que para el problema que nos ocupa no arrojó ninguna decisión fundamental, de manera que fué más bien una tregua.

El próximo acto está constituído por la guerra de los Siete Años, que desde nuestro punto de vista es fundamental por los siguientes motivos: en primer lugar, la metrópoli entra en una guerra motivada por los colonos y hasta cierto punto obligada por éstos; es decir, que los intereses y las actividades realizadas por los súbditos británicos de Ultramar deciden la participación del conjunto del Imperio. En segundo lugar, en esta guerra, y con Pitt, se hace consciente el sentido marítimo e imperial que presidía la Historia inglesa desde los tiempos de Isabel: «el sistema de Pitt descansa en una rigurosa distinción entre las medidas continentales como fin en sí mismas, y como medios para un fin» (16), y este fin era el dominio colonial: «conquistar el Canadá en Alemania», tal era la consigna de su política. La guerra fué, pues, dirigida contra el Imperio colonial francés, trabajando la diplomacia inglesa por atraerse a España, y, como consecuencia de su fracaso, también contra el Imperio colonial español, o, más precisamente, contra el renacimiento de nuestro potencial imperial. Por la paz de París (1763) Francia queda eliminada de Norteamérica a favor de Inglaterra, que obtiene además las islas de Granada, Dominica, San Vicente y Tobago, y el Senegal—devuelto más tarde a Francia, en 1783. España cede Florida a Inglaterra—si bien es compensada por

Francia, que le cede la Luisiana—y le es restituída Menorca y una serie de puntos ocupados durante la guerra en las posesiones españolas y francesas; además, España debe ceder sus derechos de pesca en Terranova, consentir en que las presas hechas por los ingleses en tiempos de paz se sometan a los tribunales ingleses, y a conceder la corta, carga y transporte del palo de campeche.

Si Pitt es la expresión consciente del principio que impulsa la actividad política inglesa, hay también un hombre en el continente que se da cuenta del significado de esta política y elabora un plan original de guerra contra Inglaterra; tan original y agudo en su formulación, que rebasa los conceptos tradicionales. Para el conde de Aranda, España sólo puede existir como potencia si conserva y afirma el Imperio de América, y el más peligroso enemigo de éste es Inglaterra; tal era el *leit motiv* de la política de Aranda. En relación con ello elabora un plan de guerra contra Inglaterra, que presenta al Consejo el 13 de septiembre de 1770: el poder de Inglaterra depende enteramente del comercio ultramarino; interrumpido este comercio, caen las bases de su poder: el problema es, pues, cerrarle el comercio, y el momento le parece muy favorable a Aranda, ya que actualmente Inglaterra no encuentra ningún aliado seguro en el continente y le falta así otro de los instrumentos esenciales de su política: las coaliciones; España, Francia, Nápoles y Sicilia, son aliados; Austria está estrechamente unida a París; además tiene bastante que hacer, lo mismo que Prusia, con la expansión rusa en Polonia y Turquía. Esta feliz constelación permite despreocuparse de los asuntos europeos y concentrar todas las fuerzas en la acción marítima; pero no se trata sólo del ataque activo al comercio inglés, sino también, y lo que es más importante, del cierre de los puertos europeos a las mercancías británicas. Se trata, pues, de una guerra marítimo-militar llevada a cabo por España y Francia, y de una guerra económica sostenida por el continente (17). Probablemente es la primera vez que surge en la Historia un plan de guerra contra Inglaterra basado en la unidad continental, y en el que las medidas económicas juegan el principal papel.

La guerra de la Independencia norteamericana da ocasión para reanudar la contienda hispano-francesa contra Inglaterra. Las escuadras francesas y españolas y los ataques españoles a Gibraltar fijan a las fuerzas navales inglesas, y otras unidades atacan sus convoyes en las proximidades americanas. La pérdida del enlace naval significó para

Inglaterra la pérdida de la guerra, que terminó con el Tratado de París (1783), en el que Francia y España no obtuvieron muchas ventajas.

El último acto del drama es el duelo de Inglaterra contra la Revolución y el Imperio napoleónico. Como en tiempos de Luis XIV, se reunían de nuevo todos los motivos por los que Inglaterra decide entablar una contienda: el equilibrio europeo, el paso de los Países Bajos a la dominación francesa y el ataque al Imperio. Se abre, pues, una contienda que comienza en los Países Bajos con la derrota de las tropas inglesas y termina, en el mismo sector, con la derrota de las tropas napoleónicas; contienda que dura desde los años 1793 a 1815, tan sólo separados por el interregno de paz de 1802 a 1803. Bonaparte tiene una visión clara de que Inglaterra es ante todo un Imperio, y trata de atacarla en las posesiones que constituyen su base de existencia (campaña de Egipto, protección al sultán Tipu y otros enemigos de Inglaterra en la India); pero le falta el instrumento fundamental para ello, y la destrucción de la flota francesa en Abukir convierte en desastre los gloriosos éxitos militares. Posteriormente se verá envuelto en las contiendas continentales, impotente para atacar directamente a Inglaterra y a su Imperio, aunque sin renunciar del todo a ello (preparación de desembarco, bloqueo continental, misión Sebastiani a Trípoli, expedición a las Indias occidentales, apoyo a los enemigos de Inglaterra en la frontera noroeste de la India). «El Imperio francés tal como Napoleón lo concebía, y el Imperio británico tal como lo concebía el pueblo británico—dice ROBERTSON—, no podían coexistir en el mismo mundo» (18). Por eso la contienda con Inglaterra fué «la mayor relación histórico-universal en que se movió Napoleón»; los demás adversarios son ora amigos, ora enemigos; pero Inglaterra fué el enemigo permanente, pues el triunfo de Napoleón significaba la destrucción de los supuestos de su existencia como Imperio. En el Congreso de Viena, los delegados ingleses sólo se ocupan de asegurar los puntos fundamentales del equilibrio europeo; pero sus miras principales se dirigían al mundo ultramarino, a la ratificación jurídica de las conquistas coloniales hechas a otras potencias, ante todo a Holanda, en su calidad de aliada de Napoleón. Pasan así a poder de Gran Bretaña, Heligoland, Malta, El Cabo, Mauricio, Ceylán, Demerana, Essequivo, Beatriz, Trinidad, Santa Lucía y Tobago; el resto de las adquisiciones las devuelve espontáneamente a sus antiguos propietarios. La política britá-

nica de este período puede resumirse con estas palabras de P. R. ROHDEN (19): «la lucha contra el imperialismo napoleónico, en la que, una tras otra, se interesaron y unieron todas las potencias continentales europeas, proporcionó la ocasión a la política inglesa para compensar la separación de las colonias norteamericanas mediante la creación de un segundo Imperio cuya medula formaban las Indias orientales. Para asegurarse el camino hacia las Indias, la política británica tuvo que arrojar a los franceses de Egipto y arrebatar a los holandeses el Cabo de Buena Esperanza. Estos acontecimientos fueron tan poco observados por los diplomáticos europeos, plenamente absorbidos por la lucha contra Napoleón, como el hecho de que Gran Bretaña pusiera ahora también el pie en Australia. Ha sido en el transcurso del siglo XIX cuando los pueblos europeos han comprendido y notado el alcance de los acontecimientos transoceánicos de la época napoleónica; es decir, lo que significa que Inglaterra se estableciera en tres continentes extraeuropeos».

A partir del Congreso de Viena, Inglaterra se considera potencia «satisfecha»; tan satisfecha que, como acabamos de decir, devuelve algunas de las conquistas coloniales. El equilibrio continental y el predominio marítimo inglés queda asegurado, y esto le permite desprenderse de los asuntos europeos y volver de nuevo la vista hacia el comercio y hacia la seguridad del Imperio. En el primer aspecto, la protección a los movimientos liberales y nacionales le proporciona favorables tratados de comercio y se decide además por una política de librecambio que, dado su desarrollo económico, le proporcionaría el predominio económico mundial; de nuevo hablan las armas por motivos económicos, si bien ahora no se trata de imponer el monopolio, sino de imponer la libertad comercial (guerras contra China). El otro motivo de guerra estará constituído por la seguridad del Imperio, que en esta ocasión es amenazada por Rusia, contra la que se combate, sea en guerra abierta y formal (Crimea), sea en guerra sorda o entre agentes de cada potencia (conflictos en la frontera noroeste de la India y países limítrofes de ésta), sea sosteniendo diplomáticamente a Turquía, que cierra a Rusia el paso al Mediterráneo. Pero en las pugnas propiamente continentales apenas hay intervención, como no sea en la creación y elección de dinastía del Estado belga y en la guerra franco-prusiana para lograr de los beligerantes la garantía de la neutralidad de Bélgica. A pesar de ciertos períodos de indiferencia, é incluso de predominio de la tesis

abandonista de las colonias, el Imperio aumenta en 26,8 millones de kilómetros cuadrados en el período de 1804 a 1911, es decir, con un ritmo de crecimiento diario de 688 kilómetros cuadrados, y serán sobre todo los problemas imperiales los que animen la vida diplomática inglesa (Congresos de Berlín) y le muevan a amenazar seriamente con la guerra (Fachoda).

Este itinerario histórico nos ha permitido ver cómo la política exterior de Inglaterra ha estado motivada primeramente por problemas marítimos comerciales y después por problemas imperiales. Así, pues, desde el primer momento mar e Imperio han condicionado la política metropolitana, e incluso en algunos aspectos su misma estructura político-interna. Por eso decíamos que, más que un Estado, era parte integrante de otro tipo de organización política: de un Imperio. Pero hasta el último tercio del siglo XIX el influjo imperial sobre la metrópoli tenía un carácter más bien pasivo: era el influjo del objeto sobre la actividad del sujeto; influjo que motiva y condiciona las posibilidades de tal actividad. Pero a partir del último tercio del pasado siglo—y a través, sobre todo, de las Conferencias Imperiales—ciertos países del Imperio intervienen cada vez más en la política imperial, hasta dar lugar a un nuevo complejo: la *British Commonwealth*, en el que ni la misma metrópoli puede hacer una política independiente de los demás y queda integrada como un miembro más en el conjunto imperial, en la *Comunidad de Naciones Británicas*. Por otra parte, los progresos de la técnica y de la organización han permitido acrecer las posibilidades de la movilización total del Imperio. Cierto que desde el principio se movilizaron sus recursos económicos, así como su potencial geográfico e incluso sus hombres, pero éstos habían de luchar en sus mismas colonias; en cambio, a partir del último tercio del siglo pasado comienza una movilización de los recursos imperiales no sólo en su propio emplazamiento, sino en aquel lugar que lo precise el Imperio; ya en la guerra de Crimea se establece en Malta un depósito de tropas indias; más tarde, contingentes de las colonias autónomas combaten en Sudán, Africa del Sur y China; y, en fin, en la guerra de 1914-18 puede hablarse de una movilización total del Imperio, operando militar y económicamente en el punto que se precisaba. Al mismo tiempo, a partir del último tercio del siglo pasado, el pensamiento político británico comienza a tener conciencia clara de que, si bien su país está relacio-

nado con Europa, esencialmente forma parte de un complejo político extraeuropeo, circunstancia que le plantea unas misiones y le da unas posibilidades de poder distintas de las de los Estados continentales, e incluso de los Imperios coloniales en sentido ordinario. Inglaterra—dirá DISRAELI—es más un poder asiático que europeo; se dirá por otros que a la Gran Bretaña ha sucedido como formación política la *Greater Britain,* la más grande Bretaña, expresión de un Imperio formado por los pueblos de origen británico y amplio como el mundo, etc. Toda una serie de pensadores y políticos británicos trabajarán, los unos, por buscar una explicación teórica de este hecho imperial; los otros, por su potenciación y adaptación a las necesidades y circunstancias de la época. (Conf. *infra,* cap. VI.)

Y en los dos principios antes aludidos: vinculación política imperial sobre la base de la cooperación y movilización total del conjunto imperial en el lugar que se precise, principios que son el supuesto de la *Commonwealth,* alcanza su plenitud el *leit motiv* que desde el siglo XVII informaba los objetivos de la política británica.

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO

(1) SAAVEDRA FAJARDO: *Idea de un príncipe político-cristiano, representada en cien empresas* (1.ª edic., 1640). Empresa LXVIII. Edic. moderna: Madrid, La Lectura, 1928; p. 188 y ss.

(2) Cit., p. e., por MEUER: *Seekriegsgeschichte.* Leipzig, 1942, p. 179.

(3) Por lo que respecta a la época de Carlos V, conf. RASOW: *Das politissche Welt Karl V.* München, 1942, págs. 81 y ss. Parecida fué la orientación hasta el siglo XVIII, en el que, por algunos Ministros, se marca una nueva orientación, a la que aludiremos más adelante.

(4) COLVIN (I): *The origins of Empire.* London, 1926, pág. 6.

(5) Cit. por WOODWARDT (W. H.): *A Short History of the Expansion of the British Empire.* Cambridge, 1938, pág. 131.

(6) FERNÁNDEZ DURO (C.): *Armada española desde la unión de los reinos de Castilla y Aragón.* Madrid, 1897, t. III, págs. 27 y s. Vizeadm. MEUER: *Seekriegsgeschichte.* Leipzig, 1942 pág. 176.

(7) SEELEY (J. R.): *The Expansion of England.* London, 1884, págs. 113-14.

(8) REIN (A.): *Der Kampf Westeuropas um Nordamerica.* Stuttgart-Gotha, 1925, pág. 110.

(9) REIN (A.): Obra cit., pág. 19.

(10) TREVELYAN (G. M.): *History of England.* London, 1943, pág. 428.

(11) Cit. en MEURER: Ob. cit., pág. 180.

(12) FRIEDRICH DEL GROSSE: *Geschichte meiner Zeit* (edic. moder., en *Ausgewählte Werke F. der G.*, publicadas por G. Berthold Volz). Berlín, S. A., tomo I, pág. 40.

(13) SEELEY, ob. cit., págs. 28-29.

(14) MEURER, ob. cit., pág. 224.

(15) COLVIN, ob. cit., pág. 71.

(16) ROBERTSON: *England under the Hannovrlans*. London, 1925, pág. 147.

(17) Conf. KONETZE (R.): *Die Politik des Graffen Aranda*. Berlín, 1929, páginas 38-40.

(18) ROBERTSON, ob. cit., pág. 410.

(19) ROHDEN (P. R.): *Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica*. Madrid, 1942, pág. 139.

CAPITULO II

LA DISPERSION ESPACIAL Y LAS COMUNICACIONES IMPERIALES

I. La dispersión espacial y sus problemas.

1. El Imperio británico se compone de una serie de territorios que forman en su conjunto la cuarta parte de la superficie terrestre (1). Estos territorios constituyen en ocasiones grandes núcleos, como el Canadá, o la continuidad territorial desde Africa del Sur a Egipto, y hasta subcontinentes, como la India, o verdaderos continentes, como Australia; en otros muchos casos se hallan desperdigados en pequeños núcleos y en sitios dispares. En todo caso, el conjunto imperial lo forman lugares geográficamente dispersos, y esta estructura geográfica encierra para el Imperio las siguientes consecuencias:

A) En primer lugar, la pluralidad de posibles puntos o zonas de fricción. Un país continental tiene en principio limitadas tales posibilidades de fricción a las de sus fronteras o a las de sus aliados, y en cualquier modo constituyen un número limitado. En cambio, las de un Imperio como el británico son prácticamente ilimitadas, tanto en el aspecto del lugar geográfico en que pueden producirse, como en el de la calidad del poder adversario, que puede ser desde una gran potencia (Estados Unidos, Japón, Francia, Rusia, Italia) hasta unas bandas de indígenas insumisos; y tanto en los territorios del Imperio propiamente dichos como en los caminos del Imperio (por ejemplo, la constante oposición de Gran Bretaña a la salida rusa al Mediterráneo, competencia anglorrusa en los territorios del Golfo Pérsico, etc.). Pero esta situación tiene también su contrapartida en cuanto que el Imperio tiene posibilidad de amenazar tanto a una pluralidad de territorios de diver-

sos Estados como, sobre todo, a las rutas del tráfico marítimo. Y como quiera que el mar constituye para la mayoría de los pueblos la fuente de su existencia, esta misma dispersión territorial, si por un lado lleva implícita una cierta debilidad, por otro convierte al Imperio británico en un verdadero *Weltreich.* Esta situación ha influído también en el desarrollo del Imperio: así como los Estados continentales obedecen en su ampliación a principios tales como los de redondearse, alcanzar la frontera estratégica, la orilla opuesta, etc., el Imperio británico, aun expresando estas tendencias en lo que se refiere a la ampliación de sus posesiones territoriales, ha desarrollado una política con inclinación a ocupar o a influir sobre espacios que, apoyándose estratégicamente, neutralicen esta dispersión territorial. Existe incluso toda una interpretación de la historia colonial británica, para la cual ha sido la defensa de la India la que ha motivado la formación del Imperio británico en Africa y Oceanía, interpretación que, si quizá no sea verdad en su totalidad, sí lo es en una gran parte.

B) La dispersión territorial constituye también una dificultad inicial para la cooperación unitaria entre las partes que componen el Imperio. Esta dificultad se manifestó ya en el campo político cuando la insurrección de las colonias americanas planteó la necesidad de dar nueva estructura a la constitución imperial, fuera en forma federal, fuera dando a las colonias representación en el Parlamento de Westminster; haciendo notar entonces Burke, como por *opposuit natura,* tales proyectos de reforma eran imposibles, ya que los medios de comunicación de la época no lo permitían. Sin embargo, sería exagerar la importancia políticoconstituyente de la estructura espacial del Imperio, si se pensase que ésta ha sido la causa de que la actual constitución imperial no tenga forma federal, pues si en tiempos de Burke existía realmente una *opposuit natura,* tal oposición había dejado de existir con los modernos medios de comunicación y con las transformaciones de las formas culturales y económicosociales de las colonias. Precisamente la defensa que las representaciones de la metrópoli hacen de la idea federal en las Conferencias coloniales, ante todo por Joseph Chamberlain en la de 1907, se basa en el supuesto de que la técnica ha vencido tales obstáculos de la naturaleza; y si las colonias autónomas no aceptaron la sugerencia no fué por imposibilidad física, sino por principios de orden político basados en su nacionalismo. No obstante, la forma constitucional acordada en la Conferencia de 1926—cooperación

sobre la base del más amplio *selfgovernment* en asuntos internos y externos—está quizá más de acuerdo con el *factum* geográfico del Imperio que la fórmula federal postulada por el partido imperial inglés.

C) Corolario de esta dificultad de cooperación es la de movilizar las fuerzas imperiales en el punto requerido en un momento de crisis para la vida del Imperio, Sin duda, el sistema de defensa imperial, basado en el mismo principio que el político, es decir, sobre la armonización de la *self defence*—responsabilidad de cada Dominio para su propia defensa—con la cooperación en materia militar entre las diferentes partes del Imperio, es la estructura más adecuada para esta dispersión espacial; pero sin que sea debida a ésta, si consideramos la cuestión desde un punto de vista genético, sino más bien a dos factores: por un lado, a la retirada de las tropas metropolitanas de las colonias de población blanca, retirada motivada por el desinterés hacia las colonias que en ciertos períodos del siglo pasado dominó a la política inglesa, y, por otro, al ya aludido nacionalismo de los Dominios.

II. La unidad del Imperio a través de la flota y de las comunicaciones.

Pero, ante todo, la superación de los problemas planteados por la dispersión espacial sólo puede ser lograda mediante un sistema adecuado de comunicaciones, pues sólo éste permite una unidad de esfuerzos de organización y de dirección que posibilite la integración de las partes dispersas en una unidad de poder. No hay Estado ni Imperio que puedan existir sin informarse de lo que sucede en sus territorios y sin hacer llegar sus órdenes o hacer sentir su poder en el punto requerido. Por eso los caminos y el correo han sido ante todo una creación política, tanto mayor cuanto más grandes sean las disparidades o tendencias centrífugas de los territorios en cuestión; toda representación de un gran Imperio va unida a la de una gran vía de comunicación: desde la de Sardes a Susa, en el Imperio persa, o las vías romanas, hasta el transiberiano, en Rusia, o el «Gran Tronco», en la India actual. Lo que varía con el tiempo son las posibilidades proporcionadas por la técnica para lograr la comunicación entre las partes integrantes de un conjunto imperial, posibilidades que condicionan a su vez el mayor o menor grado de la unidad o de la movilización imperiales.

1. *Las comunicaciones marítimas y la supremacía naval.*

Las comunicaciones interimperiales y las internas de cada territorio han sido naturalmente objeto de preocupación en el Imperio británico y uno de los temas de los que suelen ocuparse las Conferencias imperiales. Pero para un Imperio como el británico, lo que se precisa ante todo y en cualquier cricunstancia es el dominio de las vías marítimas; «el mar es la verdadera fuente de su existencia y de su fuerza», y, por tanto, la existencia y seguridad de este Imperio exigen la conversión del mar en un camino interior: en los primeros tiempos, para asegurar el comercio y la vigencia del sistema económico del pacto colonial (v. *infra,* cap. V); más tarde, para extender el comercio y el Imperio; después, para asegurar además la movilización y concentración de las fuerzas militares y recursos económicos imperiales. De manera que la explotación y seguridad de tal Imperio, así como la garantía de su unidad, radica indudablemente en su potencia marítima comercial y de guerra, y esta última, el dominio militar de los mares (aparte de factores como situación geográfica, clima, carácter de la población, gobierno, etcétera, que constituyen el *Sea Power* en el sentido del Almirante MAHAN), es función de una flota, de un sistema de base navales y de una política marítima.

A) Lo que la escuadra representa para el Imperio británico está vigorosamente expresado en estas palabras de CHURCHILL, referidas a una revista de la flota británica en vísperas de la guerra de 1914-1918: «Eran [los barcos] todo lo que teníamos, pues con ellos, tal como los concebíamos, flotaban la poderosa y majestuosa fuerza y dominio del Imperio británico. Nuestra larga historia, formada siglo tras siglo; todos los medios de subsistencia y seguridad de nuestro industrioso y activo pueblo dependían de ellos. Si se abrieran las llaves de las compuertas y se dejaran hundir... entonces... el Imperio británico se disolvería como un sueño; cada comunidad del mismo tendría que luchar aisladamente por su propia existencia, y el poder central de la unión quedaría roto» (2). Como hemos visto en el capítulo anterior, Gran Bretaña ha tratado siempre de mantener un nivel de superioridad naval sobre las otras potencias, variable según los tiempos y las posibilidades. Hasta Trafalgar, si bien su escuadra era superior a cualquiera otra, el

dominio de los mares se lo disputaban todavía las escuadras aliadas de España y de Francia; dividir en dos las flotas de cada una de ambas naciones fué uno de los objetivos de la conquista y conservación de Gibraltar. Después de Trafalgar, su política naval estará determinada por el principio del *two powers standard;* es decir, que la flota británica ha de ser por lo menos igual a la suma de las dos flotas más potentes después de ella. Sin embargo, ciertos acontecimientos políticos y técnicos han introducido modificaciones en esta situación y creado nuevos problemas.

En primer lugar, el Imperio británico hubo de renunciar a su supremacía naval. La Conferencia naval de Washington (tratado de 6 de febrero de 1922) acuerda el sistema de coeficientes, en virtud del cual se establece la paridad de acorazados entre el Imperio británico y los Estados Unidos, atribuyéndose a ambos el coeficiente 5; seguía el Japón con 3, e Italia y Francia, parificados al 1,75. El tratado de Washington (denunciado por el Japón en 31 de diciembre de 1936) significa el fin del principio *two powers standard;* pero quedaba a salvo la supremacía marítima con respecto a Europa y, dada la constelación de potencias en la política internacional, también en Oriente.

Otra amenaza a la seguridad de las comunicaciones imperiales está constituída por el submarino y la aviación. Ya en la guerra de 1914-18, el submarino llegó a convertirse en un problema verdaderamente trágico, en lo que respecta al mantenimiento de las comunicaciones interimperiales y a la seguridad de la propia escuadra. Después de la guerra anterior, el Imperio británico trató de neutralizar sus efectos por el camino de las convenciones internacionales; a tal fin intenta en la Conferencia de Washington aplicarle el sistema de los coeficientes, y en 1927 trata de nuevo de introducir la reducción internacional en el número de tales armas, o simplemente suprimirlas; en la misma Conferencia se acuerda someterlo al Derecho internacional común para buques de guerra, con lo que sus efectos quedaban muy aminorados; pero este acuerdo no fué ratificado, siéndolo en cambio el de la Conferencia de 1930, que se pronunciaba en el mismo sentido. Por otra parte, tanto en la guerra anterior como en la presente, el submarino ha sido finalmente neutralizado. La aviación hace indudablemente vulnerables las comunicaciones; sin embargo, la capacidad económica del Imperio posibilita la puesta en acción de una poderosa arma aérea, a la vez que su dispersión misma le permite disponer de una amplia red de bases aéreas

que, complementándose entre sí, puedan apoyar al tráfico y atacar a las fuerzas adversarias.

En todo caso, el mantenimiento del máximo poder naval compatible con los acuerdos internacionales ha continuado siendo un *leit motiv* no ya de la política inglesa, sino de la política imperial. La Conferencia imperial de 1923 aprueba como principio directivo la necesidad de tomar las «adecuadas medidas para la salvaguardia de las comunicaciones marítimas entre las diferentes partes del Imperio y las rutas y canales a lo largo y a través de los cuales pasan sus fuerzas armadas y comercio», y, consecuentemente, «el deseo de mantener un *standard* mínimo de poder naval, a saber: igual al poder naval de cualquier potencia extranjera, de acuerdo con las limitaciones del tratado de Washington» (3), principios ratificados en las siguientes Conferencias, ante todo la de 1937. Hubo, pues, que renunciar al principio de la doble potencia por el de la *equality with the Naval Strength of any foreign power;* mas, aun reducida a esta base, la Marina continuó siendo el fundamento del poder y de la unidad imperial.

B) Pero la supremacía marítima y la conversión del mar en camino interior no radica sólo en un margen de seguridad referente al número y calidad de las unidades navales. Se precisan también puntos de apoyo para la navegación y para la actividad naval armada: estaciones de abastecimiento, de combustible y de agua dulce; pasos, estrechos e itsmos esenciales para el control de las rutas marítimas; en fin, una red de bases navales—puntos de concentración, seguridad, aprovisionamiento y reparación de las escuadras—que permitan a la flota británica actuar en cualquier posible teatro de guerra que le planteen las necesidades imperiales. La continuidad política de Inglaterra y la constancia de sus fines políticos le han permitido establecer un sistema que, aun en situaciones graves, le ha asegurado el enlace y la movilización de las diversas partes y fuerzas del Imperio.

C) Finalmente, una política dirigida a sostener esta supremacía naval. Sobre la tendencia marítima de la política inglesa se ha tratado de modo general en el capítulo anterior; de manera que aquí nos basta con una ligera referencia. No se trata solamente de efectuar construcciones navales que, con arreglo a las últimas experiencias, proporcionen el máximo rendimiento, y de defender la inclusión en el presupuesto de los créditos para tales construcciones, sino, además y principalmente, de desarrollar una política internacional destinada a impedir que ninguna

otra potencia le dispute la supremacía, de establecer un sistema de coaliciones que le permita desarrollar su esfuerzo bélico en sentido principalmente naval y un sistema diplomático que le permita tener libres de obstáculos las vías del Imperio, bien mediante alianzas o simplemente por la neutralidad de los países que se atraviesan en dichas vías.

2. *Las comunicaciones aéreas.*

La aviación ha proporcionado también un adecuado medio para las comunicaciones interimperiales, medio que adquiere cada vez más importancia, pues ya no se trata sólo de la rápida comunicación postal y personal, que de por sí es importantísima, sino también de la posibilidad de una rápida concentración de efectivos militares. Ya en 1909 se fundó una *Air League* destinada a propagar la importancia de la aviación para el Imperio británico. Como entidad encargada de desarrollar las comunicaciones aéreas imperiales, fué fundada en 1924 la *Imperial Airways Ltd.*, con activa participación y subvención del Estado, y que actualmente ha pasado a formar parte de la *British Overseas Airways Corporation* (BOAC), dependiente del Ministerio del Aire. El problema de los enlaces aéreos ha sido también objeto de gran atención en las Conferencias Imperiales .Con todo, al iniciarse la presente guerra, no habían sido todavía utilizadas todas las grandes posibilidades del Imperio para el tráfico aéreo; en realidad no estaba establecido más que el esqueleto, a pesar de que, como dijo Lord BEAVERBROOK, tan indispensables como fueron los ferrocarriles para la Gran Bretaña, lo es hoy la aviación para el Imperio. Sin duda que en la postguerra las comunicaciones aéreas permanentes sufrirán un aumento considerable, dependiente de los acuerdos con los Estados Unidos. También ha sido muy utilizada la aviación como elemento de comunicaciones internas de las partes integrantes del Imperio y de éstas entre sí. Así, por ejemplo, la línea transcontinental canadiense (de la *Canadian Airways Ltd.)*, que une el Atlántico con el Pacífico; incluso en algunas partes, la aviación enlaza entre sí lugares sin comunicación por ferrocarril: tal la *Round Australia Airway*, que rodea la periferia del continente australiano, uniendo puntos separados por zonas desiertas que impidieron el tendido del ferrocarril; y así también el objetivo de una comunicación directa El Cabo-El Cairo, si no ha sido conseguido por ferrocarril, como quería

Cecil Rhodes, lo ha sido por una de las líneas de la *Imperial Airways Ltd.* Además, en enlace con las líneas principales existen también una serie de líneas secundarias hacia diversos puntos del Imperio.

No es necesario añadir que paralelamente al desarrollo de la aviación civil imperial ha marchado la preocupación por la formación de una aviación militar sobre la base de unidad de armamento y de doctrina en todo el Imperio (v. *infra*, pág. 165).

3. *Los cables submarinos.*

El progreso técnico del siglo XIX proporcionó otro importantísimo medio de comunicación imperial: el cable telegráfico submarino. En 1858 comienza el tendido de un cable a través del Atlántico, que funciona desde 1866. En 1869 se establece un cable de comunicación con la India a través del mar Mediterráneo y del mar Rojo, del que se hacen prolongaciones sucesivas a Singapur, Hong-Kong, Port-Darwin, etcétera. Más tarde se tienden cables a Sudáfrica y América del Sur. De esta manera, todas o casi todas las posesiones inglesas se hallan unidas con la metrópoli por medio de estos cables, a los que se unen ramales a otras naciones, convirtiéndose así Londres en centro de una red mundial que le permitía monopolizar y controlar casi todas las noticias del mundo al tiempo que estar en comunicación inmediata con la casi totalidad de su Imperio. Sus numerosas posesiones le sirven como puntos de partida, paso o amarre de cables, de forma que la dispersión misma del Imperio le ha permitido adquirir una supremacía mundial en el orden de recepción y propagación de noticias.

La radio ha asestado, sin duda, un golpe a esta situación de monopolio; pero, por otro lado, es un nuevo y valioso elemento para el enlace interimperial, y también aquí la misma dispersión del Imperio permite el emplazamiento de emisoras a través de todo el mundo y, por consiguiente, una información y una difusión de la propaganda verdaderamente mundiales.

4. *Las comunicaciones terrestres.*

Pero la unificación del Imperio no se agota en las comunicaciones interimperiales, sino que existe también el problema de superar la extensión de los amplios espacios que constituyen partes integrantes del Imperio y que encierran dentro sí grandes diversidades geográficas, raciales y económicas. En este aspecto, las comunicaciones terrestres han desempeñado también un importante papel no sólo desde el punto de vista de su impulso a las fuerzas productivas, sino ante todo como elemento de unificación política. Ya el proyecto de ferrocarril El Cabo-El Cairo tenía más bien este último significado. Característico de la importancia que la política imperial da al ferrocarril como uno de los supuestos de la unidad política, es, por ejemplo, el hecho de que la *British North America Act* de 1867, por la que el Parlamento británico crea el Dominio del Canadá, mediante la Federación de las provincias de Canadá, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, establece como condición de tal Federación la construcción de un ferrocarril intercolonial, que por una ley posterior, y teniendo en cuenta su valor militar, es subvencionado con tres millones por el Gobierno imperial; y cuando en 1871 se autoriza a Columbia Británica a formar parte del Dominio, lo es también con la condición de que sea construído un ferrocarril que enlace el Pacífico con el sistema canadiense. La unidad política y el enlace por ferrocarril se consideran, pues, conceptos correlativos. No es nuestro objeto describir los sistemas de ferrocarriles y carreteras de los Dominios y colonias británicas, sino simplemente destacar su significación como supuestos de la unidad política, y en este respecto quizá su mayor importancia la hayan alcanzado en la India. Antes de la construcción de los ferrocarriles, un regimiento necesitaba seis meses de marcha para ir de Calcuta a Peshawar; hoy se hace en tren expreso ese trayecto en cuarenta y siete horas y tres cuartos. Antes de la rebelión india de 1857 apenas existían ferrocarriles. «El resultado de la *Mutiny* fué dar un gran impulso a su desarrollo y al de los telégrafos. Ello fué debido en parte al deseo de obtener la seguridad futura mediante un movimiento de tropas fácil y rápido; en parte, al ansia de promover el desenvolvimiento de los recursos del país» (4). Y, en efecto, después de 1857 no hubo más guerras, si se hace excepción de las de la

frontera y de la Alta Birmania, pudiendo afirmarse que los ferrocarriles han hecho posible «la unificación de la India y... el mantenimiento de un gobierno central fuerte, que es en sí mismo un signo de unidad» (5); incluso han contribuído ampliamente a la tendencia hacia la conversión de la pluralidad india en una nación. Significado similar al de los ferrocarriles tuvieron en su día las carreteras, y lo adquieren hoy de nuevo gracias a la motorización del transporte.

Así, pues, el Imperio se articula en un sistema de comunicaciones cuyos elementos básicos están hasta hoy constituídos por el poder marítimo comercial y de guerra y por el telégrafo submarino, junto a los cuales han actuado como elementos auxiliares la aviación y la radio. Estos medios de enlace y los interiores de cada territorio permiten que el Imperio, tanto en paz como en guerra, actúe como una totalidad, permitiendo la movilización y concentración del conjunto de las fuerzas imperiales y haciendo posible por tanto la cooperación unitaria del conjunto para un mismo objeto, y superando así la dispersión espacial y las tendencias centrífugas que se derivan de ella.

NOTAS AL CAPITULO II

(1) Véase Anexo número

(2) W. CHURCHILL: *Historia de la crisis*. 1911-1918. Trad. esp. de C. Botú y P. Reverté. Barcelona, 1944, pág. 81.

(3) *Imperial Conference 1926. Summary of Proceedings*. Cmd., 2769, pág. 37.

(4) y (5) L. C. A. KNOWLES: *The Economic Development of the British Overseas Empire*. London, 1924, págs. 220 y 223.

CAPITULO III

LAS NACIONALIDADES Y LA UNIDAD IMPERIAL

I. El problema de las nacionalidades en el Imperio.

1. La población del Imperio británico abarca algo más de un cuarto de la del planeta, y esta población encierra dentro de sí las más diversas calidades, tanto en el aspecto natural (racial) como en el cultural. Alberga toda una gama de pueblos, desde los estadios más bajos a los más altos de la civilización. Comprende dentro de sí núcleos de todas o de casi todas las religiones: hindús, budistas, confucianos, adoradores del Sol y de los antepasados, hebreos, fetichistas, mormones, cristianos, y dentro de éstos, católicos, ortodoxos e iglesias protestantes. Y conviven en su seno representaciones de las más diversas razas: árabes, negros, judíos, pieles rojas, esquimales, indios, europeos y de origen europeo con las grandes diversidades en el seno de éstos (irlandeses, galeses, escoceses, ingleses, francocanadienses, holandeses, italianos, griegos, etcétera, etc.).

Cualquiera de estas diversidades es susceptible de convertirse en motivo de antagonismo político y, por consiguiente, en momento desintegrador del Imperio. Claro está que las distinciones raciales y religiosas juegan en el mundo contemporáneo un menor papel en este aspecto, incluso en los pueblos orientales. En todo caso, para hacerse políticamente eficaces precisan estar unidas a otros momentos de unidad y diferenciación que den lugar a sentirse como una nación, y, en consecuencia, a un movimiento nacionalista. Pero dentro de la nación y, sobre todo, dentro del significado político de la nación, existen una serie de matices. Habría que distinguir en primer lugar entre nación en sen-

tido cultural como una comunidad de vida, de cultura y de civilización que se siente como unidad y totalidad peculiar frente a las demás, y nación en sentido político cuando se busca la garantía de la pervivencia de tal peculiaridad en una voluntad política relativamente unitaria. También aquí hay toda una gama de matices que va desde la mera garantía de la vida nacional por parte de un poder superior (derechos de minorías, autonomía, etc.), hasta la estructuración en una unidad política absolutamente independiente y soberana; es decir, o bien se la concibe como unidad decisiva, ante la que en caso dado desaparecen todas las demás vinculaciones por encima de ella (exteriores) y todas las oposiciones que se encierran en su seno, como unidad capaz de hacer sentirse a sus miembros si se presenta la circunstancia, enemigos existenciales de los demás hombres, o bien se la concibe inordinada en una unidad superior y con un vínculo permanente con ella, a pesar de la diferenciación nacional, y en ocasiones hasta como garantía de esta diferenciación. Es evidente que una nación en sentido cultural tenderá tanto más a convertirse en nación en sentido político cuantas menos posibilidades de existencia encuentre en el complejo político en el que está inserta, y asimismo que una nación política inordinada en un orden superior tenderá también a la independencia total o cuanto más angosta sea la autonomía para su grado de diferenciación, o cuando pueda encontrar garantías de existencia por sí misma y al margen de esa vinculación.

2. En el seno del Imperio británico existe una serie de nacionalidades en sentido cultural y político; pero de un modo general pueden distinguirse los siguientes tipos:

A) Nacionalismos de pueblos de origen europeo, y dentro de éstos: *a)* de pueblos de origen no británico: irlandeses, francocanadienses, boers; existen además núcleos alemanes, eslavos, escandinavos, etcétera, constituídos por familias de emigrantes, pero no forman comunidades autónomas con permanencia histórica; *b)* pueblos británicos, pero que se consideran con propia personalidad frente a la antigua metrópoli, en los que las condiciones geográficas, económicas y sociales diferentes de la metrópoli constituyen el *factum* para una diferenciación en sentido cultural y político, y en los que su participación militar y política, cada vez mayor en las contiendas mundiales, les acentúan el sentido de su propia personalidad y de su propio poder, pues, como observa ZIMMER con respecto a la participación de los Dominios en la

guerra de 1914-18, «es Iprès y Vimy lo que ha hecho a los canadienses conscientes de su grandioso lugar en el mundo y situado al Canadá entre los pueblos que son naciones por derecho propio» (1). Este tipo está constituído por los Dominios, de cuya existencia como «naciones» parte la organización constitucional del Imperio, como lo muestra el nombre mismo de la *British Commonwealth of Nations* y la estructura y funcionamiento de esta entidad.

B) Nacionalismos de pueblos al margen de la cultura occidental; por ejemplo, nacionalismo egipcio, de pueblos árabes, indio, etc.

El problema que se nos plantea ahora es determinar de qué modo se ha logrado llegar a una unidad y a mantenerla por encima de estas diferencias, susceptibles de plasmarse o que se plasman de hecho en antagonismos políticos; qué supuestos y qué métodos de acción han tenido lugar para lograr esta *communitas communitatem*, que es el Imperio británico. Esto exige que nos ocupemos de los dos lados del problema nacional; es decir, del cultural y del político.

II. Diversidad y unidad cultural del Imperio.

Frente a la diversidad cultural y a su superación como posible elemento de desintegración política caben dos posiciones fundamentales: una política de asimilación y una política de tolerancia y de inordinación de las diversas comunidades culturales en el conjunto imperial. Ambas han sido mantenidas por la Gran Bretaña; pero en la política práctica se ha impuesto finalmente la segunda.

1. El más acusado representante teórico de la política de asimilación fué seguramente Seeley, para quien la característica del Imperio británico radicaba en constituir no sólo una extensión del Estado, sino también de la nación (en el sentido de comunidad cultural), pues cuando la ampliación del poder político no es acompañada por la de la nacionalidad, el Imperio creado por esa extensión de poder es precario y artificial, ya que las naciones no asimiladas son causa permanente de rivalidad y de peligro. En verdad que el Imperio británico encierra en su seno grupos de distintas nacionalidades, pero en unos casos son salvajes innocuos; en otros (franco-canadienses, holandeses, etcétera), su destino es ser asimilados por la civilización británica. Y precisamente en esta homogeneidad ve Seeley la clave de la fortaleza

del Imperio británico, pues «nuestro Imperio—dice—no es un Imperio en el sentido habitual de la palabra. No consiste en una serie de naciones unidas entre sí por la fuerza, sino en lo esencial en una nación, de modo que más que de un Imperio se trata de un Estado, en el sentido habitual» (2).

Pero, ya antes que SEELEY, fué sostenida la tesis de la asimilación en dos importantes documentos para la historia del Imperio británico. en el célebre *Report* de lord DURHAM—que, como veremos más adelante (*infra*, cap. VII), ha sido decisivo para el desarrollo constitucional del Imperio—se concibe a los franco-canadienses como «residuos de una antigua colonización», sin esperanzas de seguir manteniendo su nacionalidad, sea americano o británico el Gobierno que se establezca sobre ellos; su asimilación es sólo cuestión de tiempo, una vez que se sumerjan en las instituciones políticas y relaciones económicas del resto de los canadienses. Tal homogeneidad irá en beneficio de los mismos franco-canadinses, pues terminará con el espíritu de exclusión que respecto a ellos había presidido hasta entonces la vida de la colonia, y con el cual la diferenciación nacional-cultural estaba abocada a convertirse en diferenciación social y, con ello, en antagonismo político y económico.

El otro gran documento es la Memoria de MACAULAY sobre la educación en la India. Dicha Memoria, partiendo de la base de la absoluta superioridad de la cultura europea sobre la oriental, se muestra partidaria de la sustitución del sánscrito y del árabe, como lenguas cultas, por el idioma inglés y por la enseñanza de la ciencia occidental, en la seguridad de que siguiendo este método la cultura india está abocada a convertirse en inglesa, dada la extraordinaria superioridad de ésta. Cierto que las masas continuarán hablando sus lenguas vernáculas, pero a medida que el indio se haga más educado, se hará más inglés. De acuerdo con las ideas de MACAULAY—expresadas en su calidad de presidente del *Board of General Committe of Education*—, el gobernador general lord Bentinck establece, en efecto, el inglés como «único» idioma científico y literario de la India (7 de marzo de 1835).

2. Sin embargo, la política imperial no ha seguido, en general, este camino. Como punto de referencia para su actuación con respecto a las comunidades nacionales, más que la tesis de SEELEY, DURHAM y MACAULAY vale la *Quebec Act* de 1774, que al incorporar por primera vez un pueblo civilizado no británico al Imperio, se compromete a res-

petar su religión, su lengua y su Derecho. Una política similar ha sido seguida en la India al principio, en lo que no respecta propiamente a la educación: ya la Carta de 1833 establece que el Gobierno de la India protegerá a los indígenas de los insultos y ultrajes a sus opiniones; la proclama de la Reina Victoria al pueblo indio (1 de noviembre de 1858) declara «ser nuestra real voluntad y agrado que ninguno, en modo alguno, sea favorecido ni molestado o vejado por razón de su fe u observancias religiosas, sino que todos disfruten semejantemente de la misma e igual protección de la ley» (3). Y, en efecto, por lo que respecta a la religión y a las costumbres, tal ha sido la política en la India, salvo en cultos que repugnan a la más elemental sensibilidad europea (por ejemplo, la prohibición de la quema de las viudas o la obstaculización de matrimonios infantiles) o incompatibles con la paz y seguridad pública (culto a la diosa Kali). También los intentos de asimilación en el orden de la formación intelectual han sido cada vez más aminorados sin duda por su fracaso, pues «la cultura europea —decía BRYCE, ya en el último tercio del próximo siglo—actúa como un poderoso disolvente que destruye los antiguos sistemas de moral, pero sustituyéndolos en poco o en nada» (4).

Así, pues, el Acta de Quebec inaugura una política con respecto a las nacionalidades, sin duda más acorde con las realidades del Imperio y con más favorables resultados. En primer lugar, los franco-canadienses no han desaparecido, como pensaba DURHAM, sino que de 65.000 que eran originariamente han ascendido a tres millones, sin debilitación alguna de su sentimiento nacional; en segundo lugar, en esta misma decisión de permanecer con sus peculiaridades nacionales radica su lealtad al régimen británico, pues en él encuentran la garantía de lo que consideran esencial: la religión y la lengua, es decir, la posibilidad de permanecer distintos de los demás, pues un Quebec independiente sería inmediatamente absorbido y asimilado por los Estados Unidos; así, pues, en este caso, y más o menos en otros, la fidelidad al Imperio es la condición de su permanencia como unidad cultural; pues, como decía el gran político franco-canadiense W. LAURIER, «nosotros, en el Canadá, somos leales porque somos libres, y en la misma medida que somos libres seremos leales» (5); es más: como observa SIGFRIED, hay mayor unidad entre los franco-canadienses e Inglaterra que entre ellos y los anglo-canadienses. Incluso en la India, donde las condiciones son completamente distintas, existe, sin embargo, un pensamiento

parecido en lo esencial: cuando GANDHI fué interrogado en 1939 sobre las posibilidades que la guerra ofrecía a la liberación de la India, contestó: «Llegará; pero ¿qué valor puede tener, si caen Inglaterra y Francia?» (6); es decir, que a pesar de la lucha entablada contra Gran Bretaña verá en ésta y en Francia, o, mejor, en el sistema que representan, la única garantía seria hacia la independencia de la India; en todo caso, mayor que la que esperaba del Japón.

Para resumir, en fin, el significado del Imperio británico en este aspecto, nada mejor que reproducir estas palabras, pronunciadas por el general SMUTS en 1917: «Yo pienso que este es el hecho fundamental que hemos de tener presente: que el Imperio británico, o la *British Commonwealth of Nations,* no representa la unidad, standarización, o asimilación o desnacionalización, sino que representa una vida plena, rica y muy variada entre todas las naciones que lo componen. Y que precisamente las naciones que han combatido contra ustedes, como la mía propia, tienen que sentir que ellas y sus intereses, su lengua, su religión y todos sus intereses culturales están salvos y seguros bajo la bandera británica» (7).

Así, pues, el Imperio británico no ha seguido la dirección que esperaba SEELEY de extensión de la nacionalidad británica, sino que, por el contrario, la unidad del Imperio se ha hecho compatible con la existencia de diversas nacionalidades. Lo «británico» ha perdido, pues, significado nacional para recibir un contenido predominantemente político: conjunto de pueblos que viven bajo bandera británica, aun manteniendo sus singularidades culturales nacionales, pues, como hace notar ZIMMER, Imperio británico significa la sumisión a una única ley, a la *pax britanica* de una serie de diferentes nacionalidades, una de las cuales, si bien la más importante, es la inglesa, con Gales, Escocia y el norte de Irlanda forma la Gran Bretaña. Una *lex britanica* que acoge en su seno, junto al *common law* y al derecho estatutario británicos, la vigencia de una serie de derechos particulares y extraños: los restos de la *Coutume de Paris,* en Quebec; un Derecho basado en el Código de Napoleón, en Mauricio y Seyschelles; el Derecho francés de tiempos de la ocupación, en St. Lucia; el Derecho romano-holandés, en Africa del Sur; el islámico e hindú, en la India y territorios próximos, y, en fin, una serie de Derechos consuetudinarios indígenas en varias colonias de color.

3. Sin embargo, aun partiendo de la base de esta pluralidad cul-

tural, característica del Imperio británico, puede descubrirse también un *substratum* común constituído por la cultura y civilización británicas que actúan, por una parte, como momento de unificación y cohesión entre las entidades integrantes del Imperio y, por otra parte, como momento diferenciador entre éste y el resto del mundo. Para que una formación cultural sea capaz de este resultado se precisa que represente una estructura peculiar, singular, pues sólo sobre esta base pueden sentirse sus miembros como formando parte de un orden total diferente de los demás; y se precisa también la vigencia de esta cultura y civilización por encima de las peculiaridades culturales de cada parte integrante del todo; es decir, que si bien no constituya una única cultura, si constituya algo que podemos llamar supracultura, al igual que lo que fué la cultura eclesiástica y latina en la Edad Media.

Es evidente que la cultura inglesa forma parte de la cultura europeo-occidental. Sobre ella han actuado todos los factores condicionantes de ésta, y una cultura continental es incomprensible sin las aportaciones británicas, como lo es una cultura británica sin las aportaciones continentales. Pero no es menos cierto que mientras en los demás pueblos cultos se reflejan más prontamente y con mayor influjo las tendencias de un período histórico-cultural, en cambio Inglaterra se manifiesta más refractaria para estos influjos, mostrando en el campo cultural la misma continuidad y peculiaridad que caracteriza su proceso político. En el campo de la filosofía, ya en la Edad Media y dentro de una filosofía de extensión universal, se manifiesta en Inglaterra, con Duns SCOTO y Guillermo de OCKAN, la tendencia escéptico-empirista que caracterizaría el desarrollo posterior de la filosofía británica; pero, sobre todo desde la época de Galileo, la filosofía inglesa y continental marchan por caminos distintos, que se manifiestan en la línea BACON-LOCKE-HUME frente a la de DESCARTES-SPINOZA-LEIBNITZ, determinada preponderantemente la primera por el momento práctico y de la experiencia, y la segunda, por el especulativo y metafísico. En cualquier manual de historia del Arte se explica cómo el arte británico, sólo temporal y débilmente, recibe las tendencias estéticas del continente para recuperarse inmediatamente y seguir su línea propia y tradicional. Apenas hay necesidad de insistir sobre la singularidad del Estado inglés, que sólo fugazmente conoce el absolutismo, y en el que todavía hoy es a veces difícil determinar dónde acaban las instituciones estamentales y dónde comienzan las representativas modernas, frente al Estado continental construído con

arreglo a principios racionalistas y planificadores, y sobre relaciones de dominio en vez de corporativas. Lo mismo cabría decir del Derecho, donde para encontrar algo parecido en su formación BRYCE hubo de volver la vista a Roma, al tiempo que en lo que se refiere al contenido puede dividir el mundo civilizado en dos grandes sistemas jurídicos: el Derecho inglés y el Derecho con un contenido de origen romano. Y aunque los procedimientos técnicos y económicos están casi completamente objetivados por encima de las diferencias nacionales, todavía los pueblos británicos continúan con su antiguo sistema de pesas y medidas, mientras el resto del mundo ha adoptado el sistema métrico decimal.

Parecidas reflexiones pueden hacerse sobre la singularidad y la permanencia de las formas de vida social y diaria inglesas, tan singulares en los tiempos en que las relataba Taine como en los que, para embeleso de papanatas continentales, las cuenta Maurois; formas que se manifiestan tanto en los usos sociales propiamente dichos, como en la actividad política, universitaria, etc.

Podemos, pues, concluir que el mundo británico posee una cultura y una civilización que les son propias, un sistema de valores y un tipo de realización que le son comunes. Cierto que esta cultura no tiene carácter exclusivista, pues, como hemos mostrado, lo que caracteriza al Imperio británico es su diversidad cultural; pero sí obra, en cambio, como supracultura del conjunto, por encima de las particularidades de cada uno de los núcleos integrantes, contribuyendo a vincularlas entre sí más fuertemente y a considerarse como partes y ejemplares a la vez de un todo. Claro está que esta supracultura tiene diverso significado, según se trate de pueblos británicos de origen europeo, o de pueblos al margen de la cultura occidental.

Por lo que respecta a los primeros, es claro que hoy apenas existen diferencias culturales con la metrópoli. No cabe hablar ni de una literatura, ni de un arte, ni de una ciencia diferenciadas: su misma Prensa recuerda el estilo de la inglesa (a excepción de la del Canadá, colocada bajo el influjo americano); sus Universidades y centros culturales están calcados de los modelos ingleses, etc. Por lo que respecta a las formas de vida social y diaria, es característico de los británicos el llevarlas consigo y conservarlas dondequiera que estén, aunque frecuentemente no vayan nada acordes con las condiciones naturales de los pueblos en que habitan (8). Cierto que las nuevas condiciones de

existencia motivarán en su día unas propias formas culturales; pero hoy, por encima de las diferencias motivadas por la diversidad de constitución política, social y económica, existe entre todos los pueblos de ascendencia británica un patrimonio y una tradición comunes: el britanismo, el cual—como indica ZIMMER—no significa ni un adjetivo de raza ni un adjetivo de territorio, sino algo que está por encima de todo esto y mantiene unidas a tierras de cinco continentes: «si intentásemos definir lo indefinible, podríamos decir quizá que denota una tradición social y política y un modo de vida en el que se revela esta tradición, un modo de vida caracterizado por hábitos comunes, instituciones comunes y una cierta inefable filosofía de los asuntos públicos» (9); tradición y forma de vida común que cuenta hasta con un hogar en el sentido físico, Gran Bretaña: «los *cottages* y las praderas del «viejo país», sus calles y sus parques, sus dunas y sus acantilados, constituyen una especie de patrimonio de los británicos de ultramar. Asimismo, la tradición social y la peculiaridad de la vida inglesa, sus viejas universidades y catedrales, la Monarquía, la Cámara de los Comunes y la Constitución no escrita. Esta tradición y peculiaridad constituyen y constituirán una especie de soporte moral para moradores de una nueva sociedad» (10).

Estas mismas consideraciones valen hasta cierto punto para otros círculos culturales inscritos en el Imperio británico, pero de origen europeo, pues la comunidad de tronco occidental hace fácilmente armonizable el mantenimiento de su propia personalidad dentro de un círculo más general constituído por la cultura y civilización británicas, del mismo modo que los países continentales están articulados en el sistema propiamente europeo-continental. Quedan, sin embargo, otros pueblos con una personalidad cultural muy acusada, en los que, por reposar sobre supuestos radicalmente diversos de los de la cultura occidental, dicha armonización resulta harto difícil. Tal sucede, ante todo, con la India. Pero también en este caso puede afirmarse que lo británico ha actuado y actúa en el sentido estricto de supracultura y y supracivilización, pues la diversidad cultural de la India, con su pluralidad de lenguas y dialectos, ha podido encontrar un lazo de unión, incluso en el aspecto político, gracias a la lengua y a la cultura inglesas, y gracias a ellas la India se ha hecho oír y dado a conocer ventajosamente en el campo científico y literario internacionales, incluso «es en las escuelas superiores inglesas donde los indios han

aprendido por primera vez a conocer su gran pasado y la rica tradición religiosa de su pueblo» (11). Cierto que la cultura inglesa deja insatisfechas importantes necesidades de su vida interior, pues el hecho de partir de supuestos radicalmente diversos impiden que haya un punto común sobre el que armonizarse; de aquí que la generalidad del pueblo indio no haya aprendido a pensar y a sentir en británico, y que exista un movimiento de vuelta hacia la lengua y las tradiciones indígenas. Pero, en todo caso, es cierto que la India ha podido conocer la ciencia y la técnica modernas gracias a sus versiones inglesas, que para incitar por parte nacionalista a aprender la lengua hindú, ha de escribirse: «*Learn Hindi your national tongue!*», que cuando trata de hacer conocer sus creaciones culturales ha de hacerlo normalmente a través del inglés. Así, pues, el inglés viene a representar para la India actual lo que el latín para la Europa medieval. Es indispensable para la alta educación y para participar pasiva y activamente en la cultura y técnica modernas; participación inexcusable para la misma restauración política de la India.

En resumen: el momento de antagonismo político inmanente a la diversidad de nacionalidades que en sentido cultural componen el Imperio británico ha sido, en unos casos, superado y, en otros, neutralizado mediante una doble vía: por un lado, gracias a una política de reconocimiento de las peculiaridades nacionales, con lo que desaparece o se debilita un importante motivo de secesión; por otro lado, la sustantividad de la cultura británica y la mayor o menor articulación en ella de los pueblos del Imperio contribuye a reforzar su cohesión y a sentirse como una totalidad frente al resto del mundo y a las demás formaciones políticas.

III. Las nacionalidades desde el punto de vista político.

Pero la nación, además de su dimensión cultural y del anhelo de vivir conservando sus propias formas de cultura y civilización, encierra también un aspecto puramente político, que se manifiesta en su tendencia a constituirse en unidad política autónoma o independiente; es decir, la nación no es sólo una comunidad de vida, sino un principio de legitimación del poder político. También en el Imperio británico se ha manifestado esta dimensión de la nación, en ocasiones, coincidiendo

con la cultural; en otras, sin que ésta le sirva de *substratum:* tal es, ante todo, el caso del Canadá.

Ni que decir tiene que tal sentimiento nacional lleva en principio dentro de sí un momento desintegrador de la unidad imperial, y tócanos ver cuáles han sido las líneas generales de la política británica frente a este problema. Hay dos maneras fundamentales de mantener la unidad política de un grupo: 1) o conservando rígida y enérgicamente sus formas frente a todos los choques e impulsos exteriores o interiores, de manera que no hay más opción que permanecer con la misma estructura, o perecer; o 2) mediante reacciones flexibles y elásticas adoptando, por consiguiente, nuevas formas, según las circunstancias, pero que aun variando la estructura se mantenga la unidad del grupo. El Imperio británico ha utilizado ambos métodos. Utilizó el primero en el conflicto con las colonias americanas, obteniendo un resultado negativo; lo sigue utilizando también en algunas ocasiones en que, por diversas circunstancias, lo estima aconsejable. Pero de un modo general puede decirse que es el segundo método el que preponderantemente se ha seguido para mantener la unidad política. Y así, cuando se producen en su seno movimientos nacionalistas de tipo francamente político el Imperio los ha resistido más o menos según las circunstancias, pero con la tendencia al reconocimiento de una esfera autonómica de acuerdo tanto con las condiciones internas de cada pueblo como con la intensidad de los lazos que le unen a la metrópoli; es decir, apenas ha resistido las tendencias de los Dominios al *self-government,* sí, en cambio, las de Irlanda o las de la India; en el primer caso, la concesión de gobierno autónomo estaba neutralizada, en lo que respecta a la unidad imperial, por los fuertes vínculos culturales, históricos, etc., con la metrópoli, circunstancias que no se daban en los segundos; para unos, la nación constituía un momento importante, pero no decisivo, de la vinculación política, ya que lo hacen compatible con la unidad imperial e incluso ven en ésta la condición de aquélla; para los otros, en cambio, es el vínculo definitivo y decisivo. En una formación tan compleja como el Imperio británico es imposible formular principios y reglas absolutas, pero sí generales, y en este sentido puede afirmarse que, así como en el aspecto cultural ha reconocido en su seno comunidades con propia sustantividad, así, en el aspecto político, en unos casos ha reconocido plenamente, y en otros parcialmente, los deseos de las partes integrantes a organizarse políticamente con arreglo

a su voluntad. Y así como en aquel aspecto existe por encima de las particularidades de cada parte integrante una supracultura británica, así también aquí, por encima de la propia personalidad jurídico-política-internacional de algunos de sus miembros, se mantiene la unidad imperial. Y merece la pena destacar, que no ya el reconocimiento de la más amplia autonomía política, sino la misma estructura que ha tomado esta unidad imperial, se debe a hacerla compatible con el nacionalismo político de los Dominios, pues cuando, a fines del siglo pasado, se trata de estrechar los lazos entre la metrópoli y las colonias autónomas, más tarde Dominios, aquélla propone la fórmula federal, pero encuentra una fuerte oposición en las colonias autónomas debido a que tal fórmula suponía su destrucción como naciones; fué, pues, el nacionalismo político de los Dominios lo que motivó la estructura constitucional del Imperio (v. *infra*, cap. V). Sin embargo, sería erróneo creer que la tendencia hacia el reconocimiento de la autonomía o propia determinación de las unidades del Imperio se manifiesta sin retrocesos; precisamente el carácter elástico y flexible de la política británica impide que ello sea así, sino que, por el contrario, en ocasiones han sido abolidas o reformadas Constituciones coloniales, sustituyéndolas por otras en sentido restrictivo; tales son, por ejemplo, el caso de Jamaica, cuya constitución representativa de 1660 fué suprimida en 1865 a consecuencia de una insurrección; el de Malta, a quien en 1921 se le concede una constitución parlamentaria, suprimida en 1936 a consecuencia del proitalianismo, o el de Chipre, que al ser anexionado recibe una constitución liberal, suspendida a consecuencia de los disturbios de 1931. De manera que, aunque en general existe la tendencia al lento reconocimiento de la personalidad política de las partes integrantes, esta tendencia, o bien sufre retrocesos, como en los casos apuntados, o bien, en ocasiones, es sustituída por la resistencia más o menos franca, según el grado de amenaza a la unidad imperial y el grado de poder que Gran Bretaña esté dispuesta a realizar. La política imperial actúa de manera lógica; pero con lógica vital e histórica, no con lógica racional y formal.

Es claro que este reconocimiento de las circunstancias que se dan en cada caso y su traducción a la organización consttiucional exigen una permanente mutabilidad de la estructura constitucional, sobre todo cuando no se trata solamente de cambiar el tipo de Constitución de un país por otro ya existente para otros países del Imperio

—como es el caso de Jamaica, Malta y Chipre—, sino cuando se da origen a formas esencialmente nuevas, como ha sucedido con los Dominios y su situación con referencia a la totalidad imperial. Pero esta constante mutabilidad puede efectuarse sin alterar en lo esencial la consistencia del Imperio debido a que éste no tiene una estructura uniforme, sino que se compone de una serie de estratos diferentes que van desde el Dominio con personalidad internacional hasta la colonia-fortaleza regida por un comandante militar en calidad de gobernador, o hasta la «zona de hegemonía». Esta pluralidad de formas permite que cualquier cambio sólo tenga una repercusión parcial, sin que se precise alterar el conjunto de la estructura imperial.

Así, pues, la tendencia nacional, en su aspecto rigurosamente político, ha sido conjurada mediante su reconocimiento e inordinación dentro de la unidad imperial. De esta manera, una entidad política fundada sobre relaciones de supra y subordinación ha sido sustituída a través de todo un proceso por otra entidad en la que, junto a tales relaciones de supra y subordinación (Gran Bretaña y colonias), han surgido las relaciones de coordinación que unen a Gran Bretaña y a los Dominios, unidades que están entre sí en situación de igualdad. Claro está que el formar parte del Imperio británico lleva implícito el renunciar a la absoluta soberanía en el dominio internacional (incluso, como se verá más adelante, por parte de la metrópoli) y, en algunos aspectos, en el interior. Pero, aparte de los lazos espirituales que unen a los Dominios con la metrópoli, tales insignificantes limitaciones se compensan suficientemente con el hecho de que su seguridad, e incluso su cuasi independencia nacional, está respaldada por el poderío del conjunto del Imperio británico y el de las alianzas que éste es capaz de poner en juego.

NOTAS AL CAPITULO III

(1) ZIMMER (Alfred): *The Third British Empire*. London, 1926, págs. 12 y 13. Por otra parte, es discutible que el Canadá constituya una nación en sentido cultural. La consigna *Canada is a nation!*, que ha presidido un importante movimiento político y que ha constituído el principio de su actuación en el seno de la política interimperial tiene un sentido más político que cultural, pues desde este punto de vista apenas hay comunidad entre los núcleos franco-canadienses y anglo-canadienses. Confr. SIEGFRIED (André): *Il Canada potenza internazionale*. Trad. italiana, Milano, s. a., caps. IV, XIII y XIV. NEUEN-

DORFF (Gwen): *Studies in the Evolotion of Dominion Status*. London, 1942, segunda parte, cap. I. BARCIA TRELLES (C.): *La experiencia canadiense*, en *LD aniversario del descubrimiento de América*. Santiago, 1943.

(2) SEELEY: *The Expansion of England*. London, 1884, pág. 51.

(3) *The Oxford History of India*. Oxford, 1923. Publica íntegra la proclama en las páginas 727 y ss.

(4) BRYCE (I.): *The Roman Empire and the British Empire in India*, en *Studies in History and Jurisprudence*. Oxford, 1901, vol. I, pág. 73.

(5) Cit. en NEUENDORFF, ob. cit., pág. 267.

(6) ALSDORF (L.): *India*. Trad. del alemán por L. Navila. Madrid, 1942, página 212.

(7) Cit. en KNOWLES: *The Economic Development of the British Overseas Empire*. London, 1924, pág. 47.

(8) Confr. DEMMANGEON (Albert): *L'Empire Britanique. Etude de Geografie Coloniale*. París, 1931: "Este régimen alimenticio inglés ha llegado a constituir tal hábito, que los colonos lo conservan en los antípodas, incluso en las regiones donde el clima impone otros. Durante el estío australiano, que dura más de la mitad del año, en lugar de trabajar con el frescor matinal y consagrar a la siesta las horas cálidas del mediodía, la mayoría de los australianos permanecen fieles a las costumbres de la vieja Inglaterra: *breakfast*, a las ocho o las nueve; *lunch*, a las trece" (pág. 142). El autor hace además parecidas consideraciones sobre la vivienda, etc.

(9) y (10) ZIMMER (A.): *The Third British Empire*. Oxford U. Press, páginas 68 y 70. Como expresión de este sentimiento de considerar a la Gran Bretaña y a sus instituciones como hogar del Imperio, podemos recordar el discurso pronunciado en mayo de 1944 por el *Premier* neozelandés Mr. FRASER en el Ayuntamiento de Londres, discurso en el que solicita la participación de Nueva Zelanda en la reconstrucción del edificio, panelando una sala del nuevo Ayuntamiento y equipándola con muebles de madera neozelandesa; "y cuando la Cámara de los Comunes, con todo lo que significa para el mundo, sea reconstruída, pediremos a la Cámara permita a nuestro país, a nuestros Cuerpos representativos, a nuestro Parlamento, tener alguna participación en la reconstrucción de la madre de los Parlamentos" (*The Times*, 11 de mayo de 1944).

(11) VÄTH (A.): *Die Inder*. Freiburg in B., 1934, pág. 249.

CAPITULO IV

LOS TRES IMPERIOS

1. El hecho de la pervivencia del Imperio británico a través de los siglos, y, lo que es más importante, por encima de las conmociones espirituales, económicas y políticas que inauguran nuevas épocas en la Historia Universal y que transforman los modos del vivir y del pensar, es ya de por sí un signo de que tal Imperio ha tenido que sufrir en el transcurso del tiempo profundas modificaciones, resultado de la flexión del principio imperial ante las nuevas circunstancias y problemas planteados, a fin de enraizarlo en la nueva situación histórica. Y, en efecto, ni en el espacio, ni en el espíritu que anima al Imperio, ni en su estructura política y económica, se parece el Imperio de una época al Imperio de otra, reflejándose en cada una de ellas los cambios de las formas constitucionales y económicas británicas, y las circunstancias y condiciones políticas del mundo.

Sin embargo, dentro de grandes espacios de tiempo, jalonados por acontecimientos históricamente decisivos, cabe encontrar un mismo espíritu y unos mismos principios de organización y convivencia entre las partes integrantes del Imperio. De aquí que sea frecuente distinguir tres Imperios:

Primer Imperio.—Que se extiende en el tiempo desde los primeros establecimientos en la costa atlántica hasta el segundo tercio del siglo XVIII (pérdida de las colonias norteamericanas, adquisición del Canadá y desplazamiento de los franceses de la India). Un autor moderno (1) encuentra ya en la *Utopía* (1516), de Tomás MORO, la *ideología* del imperialismo británico, ultramarino y económico, contraponiéndola, como representativa de la concepción insular y comercial, frente a la continental y de poder militar de Maquiavelo. BACON se

ocupa ya de una manera expresa del problema (*De plantationibus Populorum*, 1625), y algunos pasajes de la *Oceana*, de HARRINGTON, se destacan por su agudo sentido para el presente y futuro de la colonización. Pero, en realidad, el pensamiento imperial de esta época, más que en obras de teoría política se manifiesta en escritos de hombres de Estado y de actividad económica. Como constante del pensamiento del Primer Imperio hay que destacar la estimación de las colonias por su utilidad económica; en la época isabelina, junto a este motivo actúa también el de la expansión de la fe, que más tarde termina eclipsándose. A partir del último tercio del siglo XVII se desarrolla un vivo interés por la expansión imperial: gentes como CLARENDON, SHAFTESBURY y LOCKE se ocupan no sólo de política en general, sino también de detalles prácticos de la administración colonial, y cada día se manifiesta más clara la idea de que las colonias son el punto de inserción entre la prosperidad comercial y el poder político. En el siglo XVIII, como ya hemos indicado, se hace consciente la idea de que Gran Bretaña es, ante todo, parte integrante de un Imperio, y de que en su política exterior no cabe la distinción entre motivos nacionales y motivos imperiales. En el Primer Imperio, las colonias de población inglesa poseen Constituciones representativas bajo el modelo británico de la época del establecimiento, pero sin que con el transcurso del tiempo se reflejen en ellas los cambios constitucionales acaecidos en la metrópoli; tienen un papel pasivo en la política británica imperial, a cuyas cargas no contribuyen. Económicamente, el Imperio se organiza bajo el sistema del llamado «pacto colonial», que partía de la base de dividir el Imperio en dos mitades complementarias: una, productora de materias primas (colonias); otra, de artículos manufacturados (Inglaterra).

Segundo Imperio.—Desde el último tercio del siglo XVIII al período de la guerra de 1914-18. En este espacio de tiempo es cuando surge realmente el gran Imperio británico.

La gran actividad imperialista que da lugar a este engrandecimiento, es llevada a cabo, ora por el Estado—especialmente por lo que se refiere a la India y a su seguridad, y al Sudán—, ora, inicialmente, por particulares: exploradores, comerciantes, explotadores de minas, emigrantes, etc., hasta que el Estado se hace cargo de sus resultados o se responsabiliza por sus acciones. Los progresos técnicos permiten una mayor vinculación entre las partes integrantes del Imperio gracias al desarrollo de las vías de comunicación. Tras un período de actitud anti-

imperialista, abandonista, surge un robusto pensamiento imperial, acorde con las realidades del Imperio y de la hora histórica (Conf. *infra*, capítulo VI). La seguridad de las comunicaciones imperiales y, en general, de la defensa del Imperio, está garantizada por la indiscutida supremacía naval británica. Desde el punto de vista político y económico, el Imperio sufre profundas transformaciones: las colonias de población se convierten en colonias autónomas (más tarde Dominios); es decir, dotadas de gobierno autónomo, con Gabinete responsable ante las legislaturas coloniales; simultáneamente se inicia una cierta cooperación de las colonias en la política y defensa imperiales; y desde el punto de vista económico se quiebra el sistema del pacto colonial, que es sustituído por el libertad económica.

Tercer Imperio.—En el Tercer Imperio apenas hay adquisiciones territoriales, salvo parte de las antiguas colonias alemanas y de los territorios árabes bajo Turquía, conferidos por la Sociedad de Naciones en calidad de mandatos. La característica radica en una nueva estructuración imperial que se inicia durante la guerra de 1914-18, se manifiesta en las negociaciones de la Conferencia de la Paz y se sanciona especialmente con las Conferencias Imperiales de 1923 y de 1926, y el Estatuto de Westminster de 1931. Los Dominios adquieren personalidad internacional y acentúan su autonomía interna, formando con la metrópoli una nueva entidad en el seno del Imperio: la *British Commonwealth of Nations,* vinculada por relaciones de coordinación, frente a la otra parte del Imperio, el *Colonial Empire,* en relaciones de subordinación con respecto a la metrópoli. Los progresos técnicos y la constelación de potencias mundiales plantean nuevos problemas a la defensa del Imperio. Económicamente, se abandona el libre cambio y la independencia aduanera, dando origen a un sistema de preferencias aduaneras imperiales (Conferencia de Ottawa) que hacen del Imperio un gran espacio económico.

2. Sería, sin embargo, un error suponer que tal transformación histórica tiene lugar con soluciones de continuidad, y que cada nueva forma imperial supone una ruptura institucional con la precedente. Por el contrario: la línea histórica del Imperio ofrece más bien la forma de un proceso en el que cada una de sus etapas, al tiempo que se desprende de ciertas características de la anterior, conserva o complementa otras; así, a la Constitución representativa que corresponde al primer Imperio se añade en el segundo la institución del Gobierno responsable,

lo que supone la casi total autonomía en asuntos internos, complementándose más tarde con la autonomía en el orden internacional que caracteriza al Tercer Imperio.

En consecuencia: aun siendo nuestro objeto fundamental la exposición en los siguientes capítulos de la organización constitucional actual del Imperio británico, es decir, del Tercer Imperio, tal objeto no puede ser alcanzado sin una referencia a lás formas precedentes, muy especialmente a las del Segundo Imperio. Cierto que esta referencia no tiene que ser total, sino limitada a aquellos aspectos significativos para el desarrollo posterior.

NOTA AL CAPITULO IV

(1) Ritter (Gerhad): *Machtstaat und Utopie. Vom Streit um die Dämonie der Macht seit Machiavelli und Morus*, 3.ª ed. Munich y Berlín, 1943, páginas 73 y ss.

CAPITULO V

EL PRIMER IMPERIO

I. La organización constitucional.

1. Antes de entrar en la exposición del sistema constitucional del Primer Imperio británico conviene tener en cuenta tres factores que influyen grandemente en su estructura: *a)* en primer lugar, el Derecho constitucional inglés vigente en la época de la colonización, que los colonos llevan consigo, y que se expresaba en una constitución de tipo representativo y con garantía de ciertos derechos individuales; *b)* que la colonización no fuera obra del Estado, sino de Compañías, señores o grupos de súbditos, a los que el Estado presta su asentimiento y apoyo; y, sobre todo, la circunstancia de que varias colonias se formaran por emigrados político-religiosos (puritanos, católicos, etc.) que no querían vivir bajo los principios intolerantes del Estado inglés, pero que deseaban continuar siendo «súbditos leales de nuestro augusto señor soberano»; cierto que más tarde el Estado metropolitano toma una mayor intervención en el problema colonial, pero sólo en lo que éste interese al aspecto económico británico y a la defensa general; *c)* el hecho de que la metrópoli mirase a la expansión colonial predominante bajo el punto de vista comercial, aunque en él iba implicado el poder político, y aunque en ocasiones pase éste a primer plano, pues en todo caso se partía de la base de que el dominio comercial condiciona el dominio político.

El conjunto de estas circunstancias dió lugar a la amplia autonomía de que gozan las colonias en el aspecto político-interno, hasta el punto de que alguna de las Cartas acordadas entre el rey y los colonos pudieron servir de Constitución durante mucho tiempo a ciertos Estados

norteamericanos; es decir, ya bajo un Estado federal de decidido matiz liberal y democrático; tales, por ejemplo, la Carta de Connecticut de 1662, que rige hasta 1818 en calidad de Constitución, o la de Rhode Island de 1663, vigente hasta 1842; o, en otras ocasiones, una Carta de la primera época colonial ha tenido que ser abolida en el siglo XIX por demasiado liberal; tal, por ejemplo, la Carta de Jamaica de 1660, suprimida, juntamente con su Asamblea electiva, en 1865.

2. En cualquier momento de su historia el Imperio británico se ha caracterizado por una gran diversidad de formas de organización interna de sus posesiones y de las relaciones de éstas con la metrópoli. Pero desde un punto de vista jurídico-político, BLACKSTONE, en sus *Commentaires on the Law of England* (1765), las divide en dos tipos: las colonias de población, o sea aquellas que han sido encontradas desiertas por los ingleses y en las que se han establecido, y las colonias «que han sido ganadas por conquista o que nos han sido cedidas por un tratado». Esta diferencia tiene una importante repercusión en el sistema de gobierno colonial: en las primeras, «se considera que los colonos británicos llevan consigo el *common law* de su país; en tales colonias, la Corona puede ciertamente crear una Constitución, pero solamente con la condición de que comprenda un cuerpo representativo con poderes en cuestión de tributación, sin que pueda legislar para esto por Orden en Consejo o por otro procedimiento»; en cambio, en las segundas, «la Corona posee un libre poder despótico de legislación y puede establecer y modelar una constitución como le parezca» (1). Sólo el primer tipo, es decir, las colonias de población, tienen interés para nosotros, pues sólo este grupo encierra significación para el desarrollo constitucional del Imperio.

Pero, aun reduciéndonos a estas colonias, nos encontramos al principio con una variedad de formas constitucionales, debida en gran parte a la ausencia de una política colonial unitaria, y a su creación por iniciativa particular. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y el mayor interés que la metrópoli toma hacia las colonias, tienden a desaparecer las diferencias específicas, de forma que se llega a una organización que puede considerarse como normal, tanto en lo que respecta a las relaciones con la metrópoli como a las líneas generales de su organización interna. Las relaciones e instituciones en que se expresaba tal organización eran las siguientes:

A) La metrópoli se obligaba a prestar a sus colonias asistencia

diplomática y militar contra las potencias extranjeras y contra la piratería, si bien, en principio, las colonias debían proveer a su propia defensa mientras no hubiera guerra en Europa; es decir, mientras la situación bélica quedara reducida a un conflicto colonial; no contribuían, en cambio, financiera ni militarmente, a las cargas generales de la defensa imperial. Como compensación a los gestos hechos por la metrópoli en su defensa, las colonias estaban sujetas a ciertos privilegios comerciales a favor de la metrópoli.

Los derechos y obligaciones de cada colonia, así como sus límites territoriales, órganos y funciones de cada una, estaban establecidos por una Carta, que por tanto desempeñaba para la colonia el papel de constitución, incluso en el sentido formal y rígido de la palabra, ya que no podía ser modificada por la legislación colonial ordinaria. Estas Cartas fueron al principio convenidas entre la Corona, de una parte, y la Compañía, el señor o un grupo de colonos, por la otra. Con la tendencia del Estado inglés a desplazar a las Compañías y señores, tal distinción dejó de tener valor; por lo demás, apenas afectaba a los derechos políticos de los colonos, que en todo caso eran garantizados, y se referían más bien a la mayor o menor acción directa del Estado inglés en la explotación y administración de la colonia.

B) En todo caso, los colonos son súbditos del rey de Inglaterra. Como representante del monarca (en ocasiones del señor o de la Compañía) actuaba un gobernador, que desempeñaba el doble papel de representante de la Corona y guardián de sus derechos, y el de jefe del ejecutivo de la Corona, pero asistido y asesorado por un Consejo. Como tales súbditos del rey, los colonos gozaban en principio de los mismos derechos que cualquier súbdito británico, mas los contenidos en las Cartas y los establecidos por la costumbre.

C) Los colonos tenían autonomía para la regulación de sus asuntos internos; en consecuencia podían dictar normas jurídicas pertinentes a ello y establecer sus propios Tribunales. Como órgano legislativo funcionaba una Asamblea elegida por los colonos y completada frecuentemente por un Consejo legislativo de nombramiento mixto, o por la Corona (traducción colonial de Comunes y Lores). Pero tal facultad legislativa tenía las siguientes limitaciones:

a) Los colonos estaban sujetos al derecho metropolitano, sin que pudieran contradecir por sus normas ni el *common law* ni el derecho estatutorio de Inglaterra. Como órgano de control actuaba el Consejo

privado, al que debía enviarse para su aprobación definitiva toda la legislación; de manera que en caso de colisión prevalecía el Derecho metropolitano.

b) La legislación estaba sujeta al veto del gobernador, veto realmente efectivo; por otra parte, los órganos ejecutivos no eran responsables ante las asambleas, sino ante los gobernadores, y éstos, ante la Corona.

c) La legislación no podía rebasar ni contradecir los términos establecidos en la Carta.

D) Los colonos habían de ser juzgados por Tribunales establecidos en la colonia; pero las causas falladas por éstos podían ser apeladas al *Privy Council*.

II. La estructuración económica.

El sistema llamado del Pacto colonial tendía a dividir el Imperio en dos mitades: la manufacturera, representada por la metrópoli, y la proveedora de materias primas, representada por las colonias. La ordenación económica del Imperio estaba regulada fundamentalmente por las actas o leyes de 1651, 1660 y 1663, a tenor de las cuales:

a) El tráfico interimperial sólo podía ser realizado por navíos construídos en Inglaterra, propiedad de súbditos ingleses, con capitán y tres cuartas partes, como mínimo, de tripulación inglesa. La consecuencia para las colonias fué que sus productos resultasen más caros en los mercados europeos, disminuyendo por tanto el comercio y, por ende, los beneficios para los colonos.

b) Sólo los súbditos ingleses podían ejercer el comercio en las colonias.

c) Ciertos productos «enumerados», como azúcar, tabaco, etcétera, sólo podían ser desembarcados en Inglaterra. Con ello se sustrae a los colonos el contacto con los demás mercados.

d) Las colonias no pueden adquirir mercancías europeas si no provienen de puertos británicos. Con lo cual éstas habían de pagar precios más altos que los que formarían en mercado libre.

e) Para ciertos artículos, o estaba prohibida su producción en las colonias, o no podían exportarse ni establecer siquiera comercio sobre ellos entre las mismas colonias. Así, en 1699, el Parlamento prohibe la

exportación de artículos de lana hechos en Virginia; en 1719, la creación de fundiciones en todas las colonias americanas; en 1732 establece que no podrán exportarse manufacturas de una a otra colonia ni a Europa.

III. La quiebra del primer Imperio y los problemas constitucionales que plantea.

Entre el Primero y el Segundo Imperio hay una ruptura violenta constituída por la independencia de las trece colonias norteamericanas. Tal ruptura tuvo motivos profundos, que pueden quizá resumirse en la oposición de intereses derivada de la estructura económica del Imperio y en el hecho de no precisar los colonos ayuda militar de la metrópoli, una vez que los franceses habían sido expulsados del Canadá. Es decir, cuando se quebraron los supuestos sobre los que se sustentaba la unidad del Imperio: defensa a cargo de la metrópoli, a cambio de privilegios comerciales.

Causas inmediatas fueron la pretensión de la metrópoli de que las colonias contribuyeran a los gastos de defensa y administración, de mantener tropas permanentes en las colonias, así como ciertos intentos de intervención en la administración de la justicia criminal. Estas causas inmediatas tomaron la expresión de un conflicto constitucional, en el que se debatían las atribuciones del Parlamento metropolitano sobre las colonias, su función en el conjunto imperial y, a través de esto, la esencia misma de la constitución del Imperio y el vínculo que unía las colonias con la metrópoli. Hubo, naturalmente, dos actitudes extremistas, que fueron las que finalmente se enfrentaron; pero entre ambos antípodas se dieron una serie de actitudes intermedias que tendían a conciliar la libertad colonial con la unidad imperial. El pensamiento sobre la estructura imperial puede resumirse en las siguientes posiciones:

1) El primer período de la polémica fué provocado por la aprobación en el Parlamento británico de la *Stamp Act* (1765); es decir, de la extensión del impuesto del papel sellado a las colonias. Ante ello, los colonos manifiestan «toda la debida subordinación al augusto cuerpo del Parlamento de la Gran Bretaña»; pero consideran como derecho inherente a la calidad de súbditos británicos, «no les sea impuesta ninguna tasa más que con su propio consentimiento, dado personalmente o por

sus representantes» (2), y no estando representados en el Parlamento de Londres, consideran que éste carecía de derecho para imponerles tasas internas que tiendan a acrecer el Fisco; pero le reconocen la atribución de imponer tarifas aduaneras para la regulación del comercio exterior.

Una tesis parecida es la representada en la metrópoli por CHATHAM: América no está representada en Westminster y, por consiguiente, no puede estar sujeta a la obediencia de toda ley tributaria del reino; pero en todos los demás puntos de la legislación, el Parlamento constituye la estrella polar para el recíproco beneficio de las colonias y de la metrópoli.

2) El Gobierno británico toma la palabra a los colonos, anula la ley del papel sellado e impone derechos aduaneros sobre la entrada de té, cristal, papel, etc. (1767). Pero los colonos entienden que no se trataba de tasas externas, sino de impuestos destinados a acrecer el Fisco. Así, pues, se establece la distinción entre imposiciones legítimas necesarias para mantener la unidad imperial e imposiciones ilegítimas de carácter fiscal.

3) La tercera posición corresponde a los acuerdos del primer Congreso continental (1774), cuya tesis fué la siguiente: Las legislaturas coloniales eran absolutamente libres en política interna y en todas las materias de tributación «sujetas solamente al veto de su soberano en la forma hasta aquí usada y acostumbrada». Así, pues, se deniega al Parlamento todo poder para establecer tasas internas y externas. Pero teniendo en cuenta «el interés mutuo de ambos países», se consiente en las leyes del Parlamento «restringidas a la regulación de nuestro comercio externo, con el propósito de asegurar las ventajas comerciales de la totalidad del Imperio (3). Así, pues, se despoja al Parlamento de poder jurídico, fundamentando sus atribuciones en una mera relación de interés político. Esta posición significaba la reducción del Imperio a una especie de unión personal, posición que de manera aún más clara que por el Congreso había sido sostenida por algunos autores polemistas; así, por ejemplo, FRANKLIN: «El Imperio británico no es un solo Estado; comprende varios...; tenemos el mismo rey, pero no la misma legislatura...; el Parlamento no tiene derecho a hacer ley alguna que obligue a las colonias...; el soberano es el rey, y no el rey, Lores y Comunes, colectivamente» (4). Por lo demás, ya a lo largo del siglo XVII había sido mantenido este criterio por la colonia de

Massachussetts, y lo es en el XVIII por una serie de autores. El hecho de que las colonias hubieran estado sometidas a las Actas de Navegación es interpretado como una concesión por parte de las colonias, pero sin que esta concesión, aun ratificada por el uso, constituya un reconocimiento de la autoridad legislativa del Parlamento metropolitano. En ocasiones, como sucede con John ADAMS, las Actas de navegación se interpretan como un tratado de comercio: «Distintos Estados pueden estar unidos bajo un rey. Y estos Estados pueden estar además vinculados y unidos recíprocamente por un tratado de comercio. Este es el caso.» Las Actas de Navegación, a las que las colonias están sometidas «por nuestro implícito consentimiento, por el largo uso y por la ininterrumpida aquiescencia..., pueden compararse a un tratado de comercio por el cual distintos Estados se vinculan entre sí en perpetua liga y amistad» (5). No es exagerado decir que en estos escritos apunta la idea de la futura *Commonwealth:* lealtad a la misma Corona, igualdad de *status,* vinculación por cooperación libre; pero el sentido histórico es indudablemente distinto: la moderna *Commonwealth* surge para vincular más íntimamente las partes integrantes del Imperio; los proyectos de entonces surgen justamente con la finalidad contraria; por lo demás, Gran Bretaña no estaba entonces en condiciones de modelar su Imperio en la forma que postulaba esta tendencia, de manera que el mismo principio que después actuó como cohesionador se manifestó entonces como disolvente.

4) Todas estas tesis, especialmente las dos primeras, tienen también partidarios en Inglaterra. Pero la doctrina oficial de la metrópoli está representada por la *Declaration Act* de 1776, que afirma como indudable el derecho del Parlamento a establecer leyes que vinculen a las colonias «en todos los casos, cualquiera que fueren».

5) Como es sabido, tal Acta no se aprobó sin fuerte oposición del Parlamento británico; pero desde un punto de vista jurídico-constitucional merece una alusión la tesis de BURKE, tanto por lo que tiene de expresión de los principios del Derecho público inglés, como por el sentido imperial que representa frente a la posición estatal-nacional de sus adversarios. Un Imperio según BURKE es algo distinto que un Estado singular; «es el agregado de muchos Estados bajo una cabeza común...; en tales constituciones suele frecuentemente acontecer que las partes subordinadas tengan muchos privilegios e inmunidades locales. Entre estos privilegios y la autoridad suprema común, la línea puede

ser extremadamente sutil» (6). Existe, pues, una constitución del Imperio británico distinta de la Constitución de Gran Bretaña; y partiendo de esta base, libertad y subordinación pueden ser suficientemente reconciliados. De esta manera, en el Parlamento de Westminster hay que distinguir dos facetas: como Parlamento *local,* que legisla de manera inmediata y omnicomprensiva para Gran Bretaña, y como Parlamento *imperial,* que viene a actuar como la dirección general *(superintend),* guía y control de las legislaturas coloniales, pero sin aniquilarlas; su función es garantizar, mediante el principio de supra y subordinación, la unidad de las diferentes colonias, sólo coordinadas entre sí, pero sin entrometerse en las atribuciones de ellas: «Considero el poder del Parlamento para imponer tasas como un instrumento de Imperio, no como un medio fiscal» (7). Desde un punto de vista jurídico constitucional, es cierto que el Parlamento de la Gran Bretaña tenía en principio poder ilimitado de legislación, poder que posee *ex título;* pero ningún título jurídico-político puede ejercerse sin tener en cuenta las opiniones de los gobernados, «pues esta opinión general es el vehículo y órgano de la omnipotencia legislativa» (8); sin ella, una teoría puede permanecer en el pensamiento, pero se muestra incapaz para dirigir los negocios públicos, y, sobre todo, que el derecho constitucional se forma a través de nuevas prácticas, de los hábitos y de las costumbres. Con esta tesis, BURKE se coloca a la cabeza del moderno pensamiento imperial británico, aplicando a él un principio esencial del Derecho público inglés: la distinción entre el poder legal y la práctica constitucional. Por lo demás, tal mutación jurídico-constitucional se corresponde con el desarrollo real del Imperio británico, pues «por su gradual adaptación a las variadas condiciones de las cosas, lo que al principio era un solo reino se extendió hasta convertirse en un Imperio, y se hizo necesario una superintendencia imperial de una u otra clase» (9).

NOTAS AL CAPITULO V

(1) Cit. por E. BARKER: *Ideas and ideals of the British Empire.* Cambridge, 1944, pág. 5.

(2) *Resolutions of the Stamp Act Congress* (19 octubre 1765), arts. 1 y 2. (Hay multitud de ediciones: por ejemplo: en *Great Political Documents of the United States of America.* Leipzig, Insel, 1921.)

(3) *Declaration and Resolves of the First Continental Congress* (14 octubre 1774). (Colec. cit.)

(4) Cit. en NAPIER (L. B.): *England in the Age of the American Revolution*, págs. 32-33. Londres, Mac Millan, 1930.

(5) SCHUYLER (R. L.): *The Britanic Question and the American Revolution*, en *Political Science Quarterly*, vol. XXXVIII, pág. 112, año 1923.

(6) BURKE: *Conciliation with America*. Discurso en el Parlamento el 22 de marzo de 1775 (en *Burke's Speeches and Letters on America Affairs*. London, J. M. Dent, 1931, pág. 104).

(7) *American Taxation*. Discurso parlamentario en 1774 *(Burke's Speeches*, etc., pág. 61).

(8) *A Letter on the Affairs of America* (carta a sus electores de Bristol, colec. cit., pág. 217); en esta carta se desarrolla la tesis de la distinción entre el poder legal del Parlamento y la práctica constitucional.

(9) *A Letter on the Affairs of America* (colec. cit., pág. 223).

CAPITULO VI

EL PENSAMIENTO EN TORNO AL IMPERIO Y LOS PROYECTOS DE ORGANIZACION IMPERIAL

I. El movimiento antiimperialista.

1. Para una parte del público inglés, el Imperio era estimado en función de las ventajas comerciales que proporcionaba a la metrópoli, ventajas que compensaban las gastos efectuados por ésta en la administración y defensa de las colonias. Se trataba, pues, de una orgnización fundada en un cambio de prestaciones. Pero tal Imperio, fundamentado contractualmente, dejaría de tener sentido en cuanto desapareciera la prestación de una de las partes, o simplemente cuando se reconociera como inútil por la otra. Esta es la raíz del movimiento antiimperialista, abandonista, en el que la idea imperial es sustituída, en el aspecto político, por la estatal, y en el aspecto económico, por la mundial. El movimiento se manifiesta aproximadamente durante cien años: desde 1780 hasta 1880, aunque en ciertos períodos alcance más auge que en otros, hasta ser definitivamente eliminado en el último tercio del pasado siglo.

El hecho de que el intercambio comercial entre Inglaterra y Norteamérica tuviera mayor volumen a partir de la emancipación de las colonias fué un poderoso argumento para la posibilidad de continuar gozando de las ventajas comerciales sin los gastos ocasionados por la administración y la defensa colonial. Este argumento se refuerza con el paulatino abandono del sistema del pacto colonial, que tiene lugar en el período de 1776 a 1849, en que es definitivamente abolido. Ahora era claro que las colonias, desde el punto de vista económico, no repor-

taban ventaja alguna, sino una carga que debía abandonarse. Tal criterio es mantenido principalmente por MAC CULLOC (1825), G. C. LEWIS (1841), COBDEN, etc. Por tanto, las colonias, lejos de constituir un afianzamiento de la defensa de la metrópoli, constituyen una causa de su debilidad, ya que ésta tiene que dispersar sus medios materiales y personales, sin que tenga sentido mantener puntos de apoyo en una época en que existe libertad de comercio y seguridad en las comunicaciones marítimas; por otra parte, como piensa ANDERSON (1782), la fuerza de un país consiste en el número de sus habitantes y en su concentración, y las colonias dispersan a los ingleses y disminuyen los habitantes de la patria; así, pues, en cuanto a la defensa son un factor negativo.

En cambio son motivo de constantes fricciones y roces con potencias extranjeras y, por tanto, causa permanente de guerra, con los consiguientes aumentos de la deuda pública y demás peligros que lleva consigo la guerra. Esta opinión es defendida especialmente por A. SMITH, BENTHAM, ANDERSON, GOLDWIN SMITH y hasta por el mismo DISRAELI, en 1866, los dos últimos con especial referencia a los incidentes entre el Canadá y los Estados Unidos.

Además, otros ven también en las colonias un peligro para la estabilidad de la constitución británica, ya que ponen a la disposición del Gobierno una serie de funcionarios y militares que pueden ser utilizados contra las libertades de la nación. Esta opinión es mantenida por BENTHAM. En fin, tampoco falta quien, en nombre de los principios humanitarios y de la justicia, pida la libertad de las colonias, como la India, o la restitución de puntos de apoyo, como Gibraltar; en este sentido se pronunciaron en ocasiones, por ejemplo, COBDEN o GLADSTONE.

Por otra parte, aun suponiendo que las colonias no tuvieran todos estos inconvenientes de índole económica y política, muchos espíritus creían en la verdad de la imagen de Turgot de que las colonias son un fruto llamado a desprenderse del árbol en cuanto esté maduro. Es claro que, partiendo de este principio, no merece la pena tomar la responsabilidad de su mantenimiento, y si en todo caso existe un deber moral hacia la protección de colonias fundadas por hombres de la misma nacionalidad, lo que procede es abreviar el tiempo en que puedan valerse por sí mismas y verificar la separación en los mejores términos posibles. Entre las personalidades importantes que mantienen este punto de vista está el mismo DISRAELI, que en agosto de 1852 escribe: «Estas

miserables colonias, que se harán todas indepndientes en pocos años, y por ahora son una piedra atada a nuestro cuello.» Y aunque estas palabras, como piensan algunos biógrafos, hayan sido escritas en un momento de mal humor, en 1866 escribía a su jefe de partido, lord DERBY, que los intereses ingleses radicaban en la India y, por consiguiente, también en Europa oriental; pero que el resto, Africa y América, debían ser abandonadas a su suerte; «y protejámonos nosotros al mismo tiempo, procurándonos la construcción de bases y dándonos un buen presupuesto» (1). Sin embargo, como veremos más adelante, este punto de vista fué abandonado por DISRAELI. Estas concepciones constituyeron los principios directivos de la política colonial del Gobierno GLADSTONE, quien, en abril de 1870, declara en el Parlamento que, si bien la separación no constituye el objetivo de la política gubernamental, sí lo es que «si la separación ha de ocurrir lo sea por vía pacífica. Este es el sentido, el principio y el secreto de nuestra política colonial» (2). Principio que es, naturalmente, mantenido por GRANVILLE y por BLACHFORD, secretario y subsecretario de Colonias hacia la misma época. Incluso se establecen planes para la gradual emancipación, y no ciertamente de carácter utópico, sino desde puntos de vista bien concretos, si bien en varios de estos proyectos de separación alienta la idea de que, por realizarse de modo pacífico, pervivirán lazos de simpatía y de comunidad espiritual que más tarde puedan plasmarse en una Confederación o Federación; tal es el caso incluso de GOLDWIN SMITH, el más representativo de los antiimperialistas del gran período del antiimperialismo; es decir, de la década 1860-1870.

Cabe preguntarse qué efectos tuvo este movimiento para el futuro desarrollo del Imperio. Y en este sentido podemos resumirlos, siguiendo a SCHUYLER (3), de la siguiente manera: Cierto que el movimiento antiimperialista no convenció al público inglés; pero puso al imperialismo a la defensiva y en la necesidad de justificarse; el futuro no fué ni del antiimperialismo ni del imperialismo tradicional, sino del imperialismo liberal, cuya más alta expresión es el *Lord Durham's Report*, y en esta transformación del Imperio, el movimiento reseñado no fué la única causa, pero sí constituye una importante contribución; hoy día, «el viejo sistema colonial ha pasado hace largo tiempo, y el viejo antiimperialismo ha desaparecido. Pero si consideramos la obra constitucional práctica más que las formas legales, es difícil escapar a la conclusión de que el Imperio británico de hoy, al menos en lo que con-

cierne a las partes autónomas, está más próximo a los ideales de los antiimperialistas de hace cien años que a los de sus adversarios».

2. Una serie de motivos fácticos e ideales constituían el *substratum* de esta posición antiimperialista. Después de pasadas las crisis subsiguientes a las guerras napoleónicas, el período que va de 1830 a 1875 representa a la larga—aun con algunos momentos de depresión—no sólo una época de prosperidad, sino de dominio económico mundial por parte de Inglaterra, que prácticamente posee el monopolio comercial, industrial, financiero y marítimo del mundo. A Inglaterra se envían las materias primas para su elaboración; Londres es el Banco del mundo; la mayoría del transporte mundial lo hacen barcos ingleses, etcétera. En estas condiciones era lógico que Inglaterra se declarase por el libre cambio, ya que, dada su situación económica, estaba en mejores condiciones para la competencia internacional, y eliminaba el único obstáculo a su supremacía económica: la barrera aduanera. En consecuencia, las colonias no aparecían como interesantes, desde el punto de vista económico; la prosperidad hacía que a la larga hubiera trabajo, y la industria inglesa tenía demasiadas salidas para precisar mercados coloniales: «el comercio interimperial había cedido su lugar al comercio internacional, e Inglaterra, en vez de ser la madre patria de un Imperio, se había convertido en metrópoli del mundo» (4). Así, pues, estos dos fenómenos: predominio económico mundial y librecambio, representan los supuestos económicos de la actitud antiimperialista.

«La gran regla de conducta con respecto a las naciones extranjeras —decía COBDEN, haciendo suya una frase de Jorge WASHINGTON (5)— es, extendiendo nuestras relaciones comerciales, tener con ellas la menor conexión política posible.» La Inglaterra de la época actúa, en efecto, según esta regla, cuya aplicación le era permitida, dadas las condiciones políticas del siglo: después del Congreso de Viena era una potencia satisfecha sin ningún interés en aventuras; por otra parte, las guerras que se desarrollan a través del siglo tienen una amplitud limitada: se refieren a ordenaciones de espacios limitados y concretos del continente, en los que Inglaterra no tiene ningún interés especial ni decisivo. No ha surgido todavía la lucha por el reparto del mundo, e incluso para un eventual conflicto europeo, los recursos del Imperio son difícilmente movilizables. Es, en fin, la época del aislamiento más o menos espléndido, en el que las colonias no tienen interés, desde el punto de vista de defensa.

Además, el conjunto de ideas cosmopolitas, por un lado, y el ejemplo de las colonias, que, como veremos en el siguiente capítulo, habían adquirido un Gobierno autónomo, por el otro, constituían importantes motivos ideales de la posición antiimperialista, que contraponía así prosperidad, paz y progreso a la nefanda trinidad de proteccionismo, militarismo e imperialismo.

3. El punto culminante del movimiento y de la política antiimperialista tiene lugar entre 1860-1871. Tanto en las propagandas electorales como en las discusiones del Parlamento pasan a primer plano materias insignificantes de política interior, mientras se dejan a un lado las materias coloniales. Ya hemos aludido al programa imperial del Gobierno GLADSTONE: la emancipación de las colonias. Un importante paso en la política gubernamental dirigida a desprenderse de las obligaciones coloniales lo constituye la decisión de evacuar las guarniciones británicas de las colonias autónomas; una resolución de la Cámara de los Comunes (1862) establece que la posesión de un Gobierno responsable por parte de los colonos los obliga a proveer a lo principal de la propia defensa; se establece, pues, la correlatividad entre *self-government* y *self-defence*. En 1867 comienza la evacuación, que se termina en 1873, precisamente en un tiempo en que los colonos de Nueva Zelanda sostienen duras luchas con los maorís. Una serie de protestas y agrias polémicas constitucionales tienen lugar entre las colonias y la metrópoli; pero Londres permanece irreducible. La consecuencia fué que en algunas colonias australianas, especialmente en Victoria, se produjera un importante movimiento, pidiendo la neutralización de la colonia, o por lo menos un derecho de opción a la neutralidad, en caso de que se produjese una guerra entre Gran Bretaña y otra potencia, arguyendo que no era justo que, subviniendo por sí sola a la propia defensa militar, estuviera a resultas de una política, en cuya dirección y decisiones no participaba. En Nueva Zelanda se produce un movimiento aún más peligroso, que, ante el estado de desamparo, es partidario de la anexión a los Estados Unidos. También en la metrópoli tiene lugar una fuerte reacción, que acusa al Gobierno de querer desprenderse de las colonias y, por consiguiente, de destructor del Imperio. Los últimos años del Gobierno GLADSTONE marcan ya un cambio de política, y las elecciones de 1874, que dan el triunfo a los conservadores, eliminan a los *little Englanders* de la política práctica.

II. El movimiento imperialista.

1. A partir del último tercio del siglo XIX se producen cambios fundamentales en los supuestos de la vida económica y política británica. Otros países se habían incorporado al proceso de industrialización y comenzaban a disputar a Inglaterra su situación de preeminencia en la economía mundial. Las medidas proteccionistas tienen el efecto inmediato de que desciendan las exportaciones inglesas, y el mediato, de que se dé lugar al nacimiento de industrias nacionales competidoras. Tal tendencia se desarrolla incluso en las mismas colonias autónomas, de manera que hacia 1870 todas ellas, a excepción de Terranova, son proteccionistas, incluso frente a la metrópoli. En consecuencia comienza a manifestarse en Gran Bretaña un movimiento en el doble sentido de proteccionismo e imperialismo, ya que los nuevos mercados, que sustituyeran a los que las aduanas extranjeras sustraían a los productos ingleses, sólo podían ser proporcionados por las colonias. Así, pues, si en los dos primeros tercios del siglo el Imperio había parecido a buena parte de pensadores como innecesario económicamente, o, todo lo más, como salida para el sobrante de población de la metrópoli, en cambio ahora comienza a parecr como imprescindible para asegurar la posición económica de Inglaterra. El ejemplo de la *Zollverein* germánica influye poderosamente en los espíritus británicos dedicados a actividades políticas y comerciales, y surge un programa basado en el librecambio interimperial y en el proteccionismo frente al exterior; pero ello exigía una política arancelaria unitaria y, por consiguiente, un reajuste de los lazos políticos imperiales.

2. El impulso económico conduce no sólo hacia la unificación, sino también hacia la ampliación del Imperio, si bien esta actividad imperialista, salvo en lo que respecta a algunos puntos como el Sudán y la India, es en general y al principio llevada a cabo por Compañías colonizadoras más que por el Estado. Otros Estados pugnan también por extender su poder hacia las fuentes de riqueza y puntos estratégicos extraeuropeos, y la Historia Universal entra en la era imperialista; es decir, «del impulso de los pueblos y de las potencias hacia una creciente participación en el dominio del mundo». Los conflictos que se derivan de la competencia imperialista y la con-

versión misma de grandes potencias en Imperios coloniales hace que se manifieste en el horizonte la posibilidad de una guerra mundial. Por otra parte, ante las frecuentes tensiones políticas de este período, la tradicional libertad política inglesa frente a las constelaciones continentales sólo puede mantenerse buscando un apoyo y una cohesión con el Imperio. Así, pues, la situación política constituye también un importante factor de interés hacia el Imperio y hacia su unidad. Ya no se trataba sólo de una *Zollverein,* sino también de una *Kriegsverein,* que se expresó prácticamente en la guerra angloboer, cuando las colonias autónomas, respondiendo al llamamiento de la metrópoli, enviaron sus contingentes para esta guerra imperial.

3. También en el campo del espíritu y en conexión con esta serie de hechos se produjo un cambio respecto a la antigua concepción cosmopolita, humanitarista, etc., que constituía el supuesto espiritual de los *little englanders,* y con los que empieza a enfrentarse una concepción más histórica y realista. Histórica y realista no solamente en el sentido de los intereses concretos de Inglaterra, sino también por su forma de concebir la estructuración del Imperio. Comienza con CARLYLE y RUSKIN, y en el campo literario está representada ante todo por KIPLING, que con sus obras familiariza entre sí las partes del Imperio, describe los modelos ideales de sus constructores y destaca el carácter misional de la empresa imperial. El gran teórico del imperialismo es SEELEY, en el que vienen a converger FROUDE y DILKE. FROUDE, en su obra *Oceana* (1886), pone de manifiesto cómo las comunicaciones han aniquilado las distancias entre las partes del Imperio; la necesidad vital de considerar a las colonias, más que como parte integrante de Inglaterra, como países ingleses y, por consiguiente, con una estructura federal; así como la creencia de que el futuro pertenece a las potencias de gran extensión territorial. Una nueva palabra sirve para denominar el moderno pensamiento imperialista: la palabra *Greater Britain,* que constituye el título de una célebre obra de DILKE (primera edición, 1869), en la que, describiendo viajes por las colonias inglesas y los Estados Unidos, se destaca la expansión y unidad de la raza inglesa a través de todas las latitudes y distintos ambientes, y en la que se sugiere que si dos pequeñas islas llevan el nombre de Gran Bretaña, el conjunto de tierras inglesas esparcidas por el mundo forman una *Greater Britain,* una mayor Bretaña. DILKE forma sin embargo una vía media entre los antiimperialistas y el joven imperialismo. Com-

parte hasta cierto punto la opinión de la escuela abandonista, y no cree que la retención de las colonias y de los privilegios comerciales confieran prestigio y provecho a Inglaterra. No obstante, piensa pueda formarse una futura Confederación entre los pueblos británicos, incluyendo a los Estados Unidos, cuya separación cree que sólo es temporal (6). En resumen: como dice un comentarista, lo más importante de la obra es el título.

Pero la explicación filosófico-histórica del Imperio se debe sobre todo al que fué profesor de Cambridge, J. R. SEELEY, en sus lecciones recogidas bajo el título *The Expansion of England* (1884), y que, como con razón se ha observado, es al imperialismo inglés lo que HOBBES a la monarquía de los Estuardos; LOCKE, a la revolución de 1688, y BURKE, a la vieja constitución aristocrática. Piensa SEELEY que la Historia no es ni crónica de hazañas heroicas ni historia de la cultura; sólo es Historia auténtica la historia del Estado; pero, a su vez, la Historia es maestra de la política; por eso las Universidades deben ser «un gran seminario de políticos», pues «los políticos son vulgares cuando no han sido educados por la Historia, y la Historia degenera en mera literatura cuando pierde de vista su relación con la política práctica» (7).

Según SEELEY, el signo fundamental de la historia inglesa es la expansión creciente y constante, es la formación de una Inglaterra cada vez mayor. Reacciona contra la interpretación habitual de la historia británica como una lucha en torno a los derechos parlamentarios, que más que la historia de la nación es la historia del Parlamento, y piensa que la clave de la historia británica radica en la expansión de lo inglés por otros países del globo. Los acontecimientos de política interior, e incluso las guerras en Europa, por importantes que sean, tienen históricamente una importancia secundaria frente a hechos como la conquista del Canadá, India o Africa del Sur. Partiendo de la expansión como clave de la historia británica, ésta se desenvuelve en tres períodos: 1), unión interna de los tres reinos, que sustancialmente es obra del siglo XVII y de los Stuardos; 2), la ampliación de Britania con las posesiones de Ultramar; 3), la *Greater Britain*, que es obra del siglo XIX. Característico del Imperio británico es constituir una expansión paralela del Estado y de la nación; esta conexión es lo que le hace fuerte; cierto que no por todo el Imperio existe homogeneidad nacional; pero, por un lado, el elemento británico predomina cada vez más sobre las

otras poblaciones civilizadas allí donde convive con ellas (franceses de Canadá, holandeses de Africa del Sur), y llegará a asimilarlas; por otro lado, las poblaciones de color no son peligrosas, dado su estado de atraso. El Imperio británico posee, pues, en lo esencial, según SEELEY, unidad etnográfica, forma una nacionalidad, posee también las otras dos fuerzas claves que convierte a una comunidad en Estado: la religión común y el interés común; por eso es un Imperio colonial de especie particular: «nuestras colonias no se asemejan a las colonias que los estudiosos del mundo clásico encuentran en la historia de Grecia [colonias de la misma nacionalidad no unidas por vínculo político] y de Roma [pueblos no unidos por la común nacionalidad, sino por la dominación política], y nuestro Imperio no es un Imperio en el sentido habitual del vocablo; no consiste en una serie de naciones unidas entre sí por la fuerza, sino en lo esencial, de una nación, de modo que más que de un Imperio se trata de un Estado, en el sentido ordinario de la palabra» (8). Cierto que no de un Estado unitario y centralizado, sino de un Estado federal, similar al de los Estados Unidos, y compatible con los principios liberales ingleses.

La unión del vínculo de la nacionalidad con el vínculo político es lo que caracteriza a *Greater Britain*, a ese organismo que aparece, como vimos antes, como culminación de la historia inglesa. Y es así porque antes del siglo XIX no podía existir *Greater Britain* en el sentido exacto de la palabra, a causa de la distancia entre la metrópoli y las colonias y de éstas entre sí; pero en el siglo XIX la técnica ha dado al organismo político una nueva vinculación, que es el vapor, y un nuevo sistema nervioso, que es la electricidad. Antes de estos descubrimientos, el Imperio era una nación tan ampliamente dispersa, que prácticamente se disolvía por la distancia; hoy, en cambio, le es posible constituirse en una unidad compacta, gracias a los progresos realizados en el orden político y técnico: «al sistema representativo se ha añadido el sistema federal al tiempo que han surgido el vapor y la electricidad; y de estas innovaciones ha resultado la posibilidad de Estados altamente organizados en amplia escala» (9).

No es ocasión de discutir aquí hasta qué punto es exacta en algunos detalles la interpretación de SEELEY y hasta qué punto el futuro ha desmentido algunas de sus predicciones; lo que interesa es únicamente destacar lo más significativo del pensamiento imperial inglés de este período.

4. Desde el punto de vista de la política real, el renacimiento de la visión imperialista está recogido ante todo por dos nombres: DISRAELI y Joseph CHAMBERLAIN. En DISRAELI se manifiesta con toda claridad la indestructible vinculación entre Gran Bretaña y su Imperio; más aún: la concepción de aquélla, no como una potencia ordinaria, sino como una parte—la principal—de un Imperio, y, por tanto, no estrictamente como una potencia europea. En un discurso pronunciado ante sus electores el mismo día de la batalla de Sadowa, y en el que se defiende la no intervención, explica cómo Inglaterra ha rebasado el continente europeo: «su posición no es la de una potencia europea más. Inglaterra es la metrópoli de un gran Imperio marítimo extendido hasta los confines de ultramar... Está preparada y dispuesta a intervenir como en los viejos tiempos si la necesidad de su posición lo requiere. No hay potencia que, en verdad, intervenga más que Inglaterra. Interviene en Asia porque realmente es una potencia asiática más que europea *(because she is really more of an Asiatic than an European power)*» (10). Suele afirmarse que el imperialismo de DISRAELI era un imperialismo asiático, militarista, «de fanfarrias y penachos»; un imperialismo bajo la imagen de la India, pero con incomprensión para el resto del Imperio y, sobre todo, para el sentido de su futura organización. En realidad esta opinión no es del todo exacta. Cierto que la postura de DISRAELI no es siempre la misma; incluso, como hemos visto, hay un período en que figura entre los abandonistas; pero también es, quizá con lord BEACONSFIELD, cuando por primera vez se manifiesta en sus líneas generales el programa de organización imperial que constituyó la base de las discusiones sobre la futura estructura del Imperio. Ante la tendencia hacia la disgregación, que se manifiesta sobre todo en la década 1860-70, DISRAELI piensa que es preciso consolidar y desarrollar el Imperio colonial, y, para ello, asimilar los intereses y las simpatías de las colonias y de la metrópoli, pues las colonias «no son una fuente de debilidad y perturbación, sino de poder y esplendor del Imperio». Su concepción imperial no es ni la incomprensión hacia las nuevas pretensiones de las colonias que reclaman su autonomía, ni concebir esta autonomía como un hecho necesario que fatalmente llevará a la disgregación imperial: «No tengo nada que objetar al *self-government*—dice en un célebre discurso, en junio de 1872—. No puedo concebir que nuestras distantes colonias puedan administrar sus asuntos de otro modo que por el *self-government*.

Pero este *self-government*, cuando sea concedido, debe serlo como parte de una gran política de consolidación imperial. Debe ser acompañado de una tarifa imperial..., de un código militar que debe definir los medios y las responsabilidades mediante los cuales han de ser defendidas las colonias y por las que, si es necesario, este país [Gran Bretaña] llamaría en su ayuda a las colonias mismas. Debe además ser acompañado de la institución de un Consejo representativo en la metrópoli, que tendría a las colonias en constantes y continuas relaciones con el Gobierno metropolitano» (11). Así, pues, el programa de reconstrucción imperial había de basarse en los tres puntos de unión política, unión militar y unión aduanera.

Pero quien con más ahinco trabaja por este programa es Joseph CHAMBERLAIN. En su idea imperial se conjugan una serie de motivos: 1) la creencia en la gran misión de la raza británica—*(the greatest of governing races that the world has even seen)* (12)—y de sus deberes para con otros pueblos cuya tutela no debe abandonarse; pensamiento misional que es frecuente en otros imperialistas de la época, por ejemplo, RHODES; 2) la situación política internacional, para hacer frente a la cual no basta el esfuerzo de la Gran Bretaña, sino que se precisa el del conjunto del Imperio (la guerra angloboer mostraba la verdad de esta proposición); 3) la situación económica, que exigía nuevos mercados que sólo podían encontrarse en las colonias, nuevas fuentes de materias primas asequibles en favorables condiciones a la industria inglesa, y lugares de asentamiento para el exceso de población; y, en consecuencia: 4) como supuesto para las reformas sociales favorables a los trabajadores británicos, pues existía, según CHAMBERLAIN, un paralelismo entre el progreso social de la metrópoli y el progreso imperial: «la pérdida de nuestra dominación—dice—pesaría primeramente sobre las clases trabajadoras de nuestro país. Veríamos desencadenarse una miseria crónica. Inglaterra no podría nutrir su enorme población» (13).

El programa de CHAMBERLAIN es estrechar la unión imperial, la cual, constitucionalmente, podría expresarse, bien en un Consejo imperial compuesto de representantes de las colonias y de la metrópoli, bien en una verdadera federación. Esta unidad política ha de basarse en unos intereses comunes y en unas obligaciones comunes: «¿cuál es la mayor de nuestras obligaciones comunes? Es la defensa imperial. ¿Cuál es el mayor de nuestros intereses comunes? Es el comercio imperial» (14). *Zollverein* y *Kriegsverein*—CHAMBERLAIN gustaba em-

plear estos vocablos alemanes—deben, pues, ser los supuestos de la unidad imperial; son, por otra parte, conceptos correlativos: uno condiciona al otro, si bien en unas ocasiones (1896) piensa que el comercio imperial es supuesto de la defensa imperial y, en otras (últimos y principios de siglo), al revés. También varió su programa en cuanto a la organización de las relaciones comerciales, bien postulando el librecambio en el seno del Imperio y la protección hacia el exterior (programa de 1896), bien mostrándose partidario de un sistema preferencial (programa de 1903). Pero en cualquier caso la afirmación del Imperio como una serie de unidades autónomas vinculadas entre sí por fuertes relaciones de coordinación, fué el *leit motiv* fundamental de su vida política.

III. Planes de reforma constitucional.

Es claro que todo este renacimiento imperial tenía que ir acompañado de planes y discusiones sobre la estructuración constitucional del Imperio. Frente al proceso de desintegración a que daba lugar la autonomía política y económica de las colonias, se postulaba la afirmación de la unidad imperial; pero esta unidad, como toda unidad política autónoma y decisiva, tenía que revelarse en una constitución, en una especial manera de realizar y estructurar esta unidad. El problema era encontrar una fórmula que, manteniendo la libertad de las partes integrantes, las reuniera en una unidad política en cuya dirección interviniese no sólo la metrópoli, sino también las colonias; es decir, lograr una cooperación no sólo pasiva, sino también activa, entre todas las partes integrantes. Ciertamente que de los planes que se formularon ninguno alcanzaría vigencia histórica, pues la futura organización vino a la luz, más como sistematización de convenciones constitucionales que como realización de un plan previo. Los proyectos que entonces surgieron pueden agruparse en estos tres tipos:

1) *Representación colonial en el Parlamento de Westminster.*— Es el más antiguo de los proyectos de reforma, adquiriendo especial relieve en la época de las controversias con las colonias americanas, como solución adecuada al principio constitucional inglés de la correlación entre tributación y representación; respondía, pues, a otro problema que el planteado a fines del siglo pasado. En aquella época fué mantenido, entre otros, por Franklin, en América, y Adam Smith, en

Inglaterra. A lo largo del siglo XIX cuenta también con representantes, pero cada vez más en minoría ante las tesis confederal y federal. Generalmente sólo se trataba de representación en los Comunes, aunque en ocasiones (lord CHATHAM, en la época de la Revolución americana, y VOGEL, en 1877) se piensa también en crear una Pairía colonial.

2) *Consejo imperial consultivo.*—Anexo o en relación con uno de los organismos metropolitanos—*Privy Council,* o Ministerio de Colonias—, funcionaría un Comité de representantes coloniales que habría de ser oído en los asuntos de interés colonial. La evolución constitucional de Australia creó, sin duda, nuevos partidarios de esta solución. Entre los que la sostuvieron merece citarse, aparte de CHAMBERLAIN, a LYTTLETON, que, siendo secretario de Colonias en 1905, envía una circular sugiriendo la transformación de la Conferencia imperial en Consejo imperial, con Comisiones permanentes, etc. En la Conferencia de 1907, esta solución fué mantenida por Australia.

3) *Confederación.* — De los proyectos de Confederación merece mención el de HERBERT SAMUEL (1917): una Asamblea representativa de los Parlamentos de los Dominios estará encargada de discutir las leyes, los presupuestos imperiales y la distribución de las cargas financieras; pero para que entren en vigor precisarán ser aprobadas por los Parlamentos de los Dominios y de la metrópoli. Un Ejecutivo imperial, compuesto por representantes del Gobierno británico y de los Dominios, tendría como misión ejecutar las leyes y medidas aprobadas. A esta tendencia pertenece también el *Halfway House Plan,* de W. Basil WORSFOLD. A partir del último tercio del siglo XIX, la idea confederal está motivada por la afirmación de la unidad imperial; pero próxima a ella están también algunos proyectos formulados en el proceso del antiimperialismo, para los cuales la antigua vinculación había de ser sustituída por una especie de confederación basada en la amistad perpetua, preferencias o libertad de comercio, etc; así, WEKEFIELD (1844) y lord BURY (1865).

4) *Federación.*—Pero el proyecto dominante fué el de constituir una Federación. El ejemplo de los Estados Unidos, el de las mismas colonias y, con menor influencia, el de Alemania, habían mostrado la posibilidad de organizar políticamente amplios espacios conservando la autonomía de las partes componentes. Vapor, electricidad y Federación se veían como los supuestos que hacían posible la unidad del Imperio. Autor de la idea fué E. JENKINS (1871), pero es a partir de 1884 cuando

esta opinión se convierte en verdaderamente dominante. En sus líneas generales el sistema se basaba en un Parlamento Federal, al que le estaban reservadas ciertas materias con carácter exclusivo (defensa, política exterior, administración de dependencias, presupuestos y tributación imperial), y en un Ejecutivo Imperial, responsable ante dicho Parlamento; este sistema, se pensaba, estaba más acorde con los principios del Derecho constitucional británico que los sistemas anteriormente reseñados, pues aquí cada ministro concreto era absolutamente responsable ante un Parlamento concreto, no dispersándose esta responsabilidad en una serie de Parlamentos particulares o sólo ante el Parlamento de la Gran Bretaña. Para la propaganda y discusión de la idea federal se funda en 1884 la *Imperial Federation League,* que sólo dura hasta 1893, pero que realiza una intensa labor y a cuya sugerencia se debe la reunión de la primera Conferencia colonial.

En la segunda de estas Conferencias (1887), CHAMBERLAIN, en su calidad de presidente, sugiere la creación de un Consejo Consultivo del Imperio, compuesto de plenipotenciarios de las colonias autónomas. Dicho Consejo—dice—«puede crecer lentamente hasta convertirse en Consejo federal, hacia el que debemos mirar como nuestro último ideal» (15). En la Conferencia de 1907, CHAMBERLAIN cree que el tiempo está maduro para la constitución de una Federación: las dificultades en otro tiempo insuperables estaban ya vencidas; la asistencia prestada en la guerra boer—continúa—era la prueba más elocuente de la unidad del Imperio; pero era preciso que la asistencia de las colonias no tomara carácter de una obligación impuesta, y para ello se precisaba una unión más cerrada, sobre la base de igualdad y de voluntariedad; por eso dejaba a las colonias la decisión sobre la institución y forma de esa unión. Pero las colonias no sólo no se hacen eco de la sugestión, sino que en la Conferencia de 1907 rechazan incluso la idea de un Secretariado permanente de las Conferencias imperiales que actuase como enlace durante los intervalos entre ellas.

Hacia 1910, el proyecto federal alcanzó de nuevo intensidad gracias al grupo de la *Round Table,* que, nacido en Africa del Sur, se extendió a todo el Imperio. Las colonias habían avanzado lo bastante en su autonomía, y si por un lado el control de la política exterior por el Gobierno de Gran Bretaña, en el que sólo estaba representado el electorado del Reino Unido, significaba la negación de la autonomía colonial, por otro, el control de tales relaciones por cada Dominio re-

presentaba la disolución del Imperio. Se trataba, pues, de encontrar una fórmula superadora, pero siempre partiendo de la más amplia autonomía colonial, de la consideración de los Dominios como Estados del Imperio, en completa igualdad con el Reino Unido, que es un Estado más. En todo caso, dice lord MILNER—uno de los más destacados miembros del movimiento y que se llamaba a sí mismo más imperialista que inglés—, la diferencia entre la antigua metrópoli y las naciones hermanas «debe ser mirada como una diferencia de estatura y no de estatuto *(of stature and not of status)*, una diferencia que, sin embargo, tiende a desaparecer» (16); e incluso los órganos federales, según MILNER, pueden estar asentados en cualquier parte del Imperio: Otawa, Sydney, etc.

El resultado más importante de la *Round Table*, en el aspecto que nos ocupa, fué la publicación en 1916 de un plan de Constitución que sería aprobado por una Convención imperial, y en el que proyectaba un Gabinete imperial responsable ante un Parlamento imperial escogido por los electores del Reino Unido y de los Dominios. Dicho Gabinete se compondría del secretario de Estado para Negocios Extranjeros, del primer lord del Almirantazgo, del secretario de Guerra, del de Finanzas, del de la India y del de Colonias, así como de representantes de cada Dominio en calidad de ministros sin cartera o función similar.

Pero tampoco esta segunda etapa del pensamiento federal alcanzó éxito: la guerra europea, si por un lado representó una consolidación de la unidad imperial, por otro acentuó en los Dominios el sentimiento de su propia sustantividad. Siguiendo a W. R. SMITH (17), podemos resumir así los motivos que obstaculizaban la realización de la Federación imperial: 1) ninguna de las partes estaba dispuesta a abandonar su independencia fiscal; 2) ciertos Dominios no estaban dispuestos a aceptar que les fuese fijada la tributación imperial por un cuerpo en el que tendrían una representación relativamente restringida (Nueva Zelanda, por ejemplo, sobre la base de la población, tendría cinco miembros en un Parlamento de trescientos); 3) todos los Dominios querían conservar sus propias fuerzas armadas, al menos terrestres; 4) a través de las Conferencias imperiales, los Dominios habían llegado a influir sobre la política exterior de Gran Bretaña en mayor medida que podrían hacerlo con pequeñas delegaciones en un super-Parlamento; 5) los Dominios habían desarrollado una activa política para impedir la emi-

gración de color, incluso interimperial, y seguramente no les ofrecería garantías en este respecto un Parlamento federal; 6) Finalmente, las minorías (franco-canadienses, holandeses) encontraban mayor garantía en el Parlamento británico, encargado de velar por su pervivencia, que en un Parlamento imperial.

Todos estos obstáculos, aunque algunos fácilmente superables, hicieron fracasar la idea de la Federación, dando lugar al tipo de organización de la *Commonwealth*.

NOTAS AL CAPITULO VI

(1) SCHUYLER (R. L.): *The Climax of Antiimperialism in England*. En *Political Science Quarterly*, t. XXXVI, 1921, pág. 547.

(2) SCHUYLER (R. L.), op. cit., pág. 545.

(3) SCHUYLER (R. L.): *The Rise of Antiimperialism in England*. En *Political Science Quarterly*, t. XXXVII, 1922, pág. 471.

(4) KNOWLES (L. C. A.): *The Economic Development of the British Overseas Empire*. Londres, 1930, t. II, pág. 60.

(5) PALGRAVE'S: *Dictionary of Political Economy*, t. I. Londres, 1925, v.° Cobden.

(6) Por lo demás, el pensamiento de la reincorporación de los Estados Unidos a una comunidad de pueblos británicos fué sostenido también en la primera generación de imperialistas por Cecil Rhodes y Chamberlain, y en la segunda, por lord Milner y en general, por el grupo de la *Round Table*. Más tarde, el profesor de Oxford, Lionel Curtis, publicó un libro (*Civitas Dei*, 1934) en el que, partiendo idealmente de unas concepciones místicas de la política e interpretando la palabra *Commonwealth* como la ciudad de Dios sobre la tierra, se muestra partidario de la extensión del principio de la *Commonwealth* por todo el mundo, pero cuyo núcleo estaría constituído por la unión anglo-americana. Sobre nuevos puntos de vista respecto a la unión anglo-americana, véase LUNA (Antonio de): *España, Europa y la Cristiandad* (en *Revista de Estudios Políticos*, año III, 1943, núm. 9, pág. 58).

(7) Conf. MURRAY (R. H.): *Studies in the english social and political Thinkers of the Nineteenth Century*, t. II, pág. 198, donde dice también, refiriéndose a *The expansion of England*: "pocas obras históricas serias han alcanzado tan rápidamente éxito y han influído tan poderosamente en los destinos de nuestra raza" (pág. 202).

(8) SEELEY (J. R.): *The Expansion of England. Tow Courses of Lectures*. Londres, 1884, pág. 51.

(9) SEELEY, ob. cit., págs. 299-300.

(10) Cit. por Low (Sidney) y SANDERS (Lloyd C.): *The History of En-*

gland during the reing of Victoria (tomo XII de *The Political History of England*, edited by W. HUNT and R. L. POOLE) Londres, 1913, págs. 210-11.

(11) Conf. FROUDE (J. A.): *The Earl of Beaconsfield*. Londres, s. a., página 240; el discurso está, además, reproducido en otra serie de lugares.

(12) Conf. GARVIN (J. L.): *The Life of Joseph Chamberlain*. Londres, 19 , t. III, pág. 27.

(13) Cit. por BERARD (V.): *L'Anglaterre et l'Imperialisme*. París, 1901, páginas 69-70.

(14) GARVIN (J. L.), ob. cit., II, pág. 179.

(15) FIDDES (G. V.): *The Dominios and the Colonial Office*. London, 1926, pág. 234.

(16) Conf. BEER (G. L.): *Lord Milner and the British Imperialism*. En *Political Science Quarterly*, t. XXX, 1915, págs. 301 y ss.

(17) SMITH (W. R.): *British Imperial Federation*. En *Political Science Quarterly*, t. XXXVI, 1921, págs. 295-96.

CAPITULO VII

LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL SEGUNDO IMPERIO

I. Rasgos generales.

1. Desde el punto de vista de su estructura constitucional, el segundo Imperio se caracteriza por las siguientes notas, que representan una constante y progresiva realización de las ideas esenciales del pensamiento imperial del siglo XIX y comienzos del XX:

A) La concesión de *self-government* a las colonias de población. El gobierno representativo del primer Imperio se transforma en gobierno responsable. Es decir, que de un Ejecutivo colonial dependiente de la metrópoli a través del gobernador, se pasa a un Ejecutivo dependiente de las Cámaras coloniales y responsable ante ellas. Se trata, pues, del establecimiento en las colonias, *mutatis mutandi,* del mismo régimen político introducido en la metrópoli como consecuencia de las revoluciones del siglo XVII, sistema que alteraba fundamentalmente la situación del gobernador, tendiendo a darle cierta semejanza con un monarca constitucional. Conexionada con este sistema está la transferencia a la decisión de las Cámaras y Gobiernos coloniales de materias de índole interna y externa, antes reservadas a la decisión de la metrópoli.

Con esto surgen en la constitución del Imperio unas nuevas entidades, las «colonias autónomas»—para las que la Conferencia imperial de 1902, a propuesta del premier canadiense sir Wilfred Laurier, adopta el título de «Dominios autónomos de Ultramar»—, poseedoras de una situación especial expresada en el *estatuto* de Dominio.

B) Un movimiento de unificación entre las distintas colonias para

formar organizaciones políticas de más amplio territorio: federación de las provincias canadienses, de las colonias australianas y de Africa del Sur. Este hecho, aparte de su importancia desde el punto de vista de la constitución interna de las colonias, tuvo una destacada significación por su influjo en la política imperial, puesto que estas formaciones de amplio territorio pudieron hacer oír su voz y hacer valer sus intereses en el conjunto imperial de manera más eficaz que si se tratase de pequeñas colonias.

C) Las «colonias autónomas», o «Dominios», dejan de tener una función pasiva en la totalidad imperial, para dar paso a un sistema de cooperación cuya culminación sería la estructura constitucional del tercer Imperio británico. Tal cooperación activa tiene ante todo lugar a través de las Conferencias coloniales, la primera de las cuales se reune en 1887, y de las que trataremos después (v. *infra*, pág. 156). De esta manera, en el seno del conjunto del Imperio británico comienza a destacarse un núcleo que, al lado de la metrópoli, ocupa una situación privilegiada en la totalidad imperial; núcleo que más tarde (1926) se convertiría en la *British Commonwealth of Nations*.

2. Así, pues, el segundo Imperio se caracteriza en su conjunto por una radical modificación constitucional. Pero sería inútil buscar este cambio únicamente en la legislación propiamente dicha (Actas del Parlamento, Ordenes en Consejo, etc.). Lo mismo que en el Derecho constitucional interno, en el del Imperio, junto a la legislación actúan amplísimamente las convenciones constitucionales o reglas surgidas mediante acuerdo, a fin de adaptar la legislación a las nuevas situaciones o ideas constitucionales, o a fin de regular la acción común, la cooperación entre diversas partes u órganos de un todo. En ocasiones, tales convenciones han sido establecidas por un acuerdo consciente y con una expresión formal (por ejemplo, acuerdos de las Conferencias Imperiales); en otras, se trata del reconocimiento de ciertos usos o iniciativas a veces ocasionales: lo ocasional se convierte en normal y lo normal en normativo; es decir, del reconocimiento de que los usos han introducido modificaciones y cambios constitucionales. Tal ha sucedido especialmente con las diversas etapas de adquisición de personalidad internacional por parte de los Dominios, cuyos usos se convierten más tarde en convención formal por las Conferencias Imperiales; ante todo por las de 1923 y 1926. No es nuestra misión exponer una teoría de las convenciones constitucionales (1); diremos solamente que, para que exista

convención, se precisa: *a)* un precedente; *b)* que los actores del precedente tuvieran la convicción de que estaban vinculados por una regla; *c)* que exista una razón para dicha regla. Así, por ejemplo, como posteriormente veremos con más detalle, el Gobierno británico convino con el canadiense en que éste regulase libremente su política aduanera, y no sólo permitió que la regulase en un caso específico, sino de una manera general; existía, pues, un precedente que había creado una regla, y este precedente fué extendido a los demás Dominios, en virtud de que el Gobierno británico participaba en la tesis del canadiense, de que es esencial al gobierno autónomo la libertad para decidir la propia política fiscal; por consiguiente, no es preciso conceder expresa, formal y legalmente a una colonia, junto con el gobierno autónomo, la libertad aduanera, ya que existe la convención de que ésta es esencial a dicho gobierno autónomo.

En el Derecho constitucional del Imperio podríamos distinguir los siguientes tipos de convenciones:

a) Convenciones constitucionales inglesas que pasan al gobierno de los Dominios sin transformarse en ley, por ejemplo, la *British North America Act,* de 1867 (Constitución escrita del Canadá), establece en su preámbulo la creación de un sistema constitucional «similar, en principio, al del Reino Unido», lo que lleva implícita la aceptación de las convenciones constitucionales británicas sin necesidad de darles expresión legislativa. Así, dicha Acta crea un *Privy Council,* y no un Gabinete, como órgano para cooperar con el gobernador en el ejercicio de sus poderes; sin embargo, fué y es el Gabinete, no mencionado en la Constitución, quien realmente gobierna. Del mismo modo, pocas convenciones británicas fueron convertidas en leyes en Africa del Sur y Australia, y sin embargo su régimen constitucional consiste, en lo fundamental, en convenciones británicas.

b) Convenciones surgidas en cada Dominio para su propia vida constitucional.

c) Convenciones entre los Dominios y la metrópoli para asuntos externos y de relaciones interimperiales. Una gran parte de estas convenciones encontraron expresión formal en los acuerdos de las Conferencias Imperiales, especialmente en la de 1926, y, desde luego, hasta 1931, la totalidad del *status* de Dominio en el orden externo e interimperial se basaba única y exclusivamente en convenciones.

Lo que las convenciones, en fin, han significado para el Imperio

se encuentra expresado de manera precisa en las siguientes palabras de la Conferencia para la legislación de los Dominios (1929): «La asociación de las convenciones constitucionales con la ley es, desde hace tiempo, familiar a la historia de la *British Commonwealth;* ha sido característica de su desarrollo político, tanto en el gobierno interno de estas comunidades, como en sus relaciones respectivas; ha impregnado tanto el poder legislativo como el ejecutivo. Ha proporcionado medios de armonizar relaciones allí donde hubiera sido imposible una solución puramente legal de problemas prácticos, la cual no hubiera estado acorde con el libre desenvolvimiento o no hubiera acertado a captar el espíritu que da vida a las instituciones. Tales convenciones tienen su sede entre los principios constitucionales y doctrinas que son consideradas en la práctica obligatorias y sagradas, cualesquiera que sean los poderes del Parlamento en teoría» (2).

Con estas aclaraciones pasemos, pues, a estudiar la doble dimensión del segundo Imperio desde el punto de vista constitucional: la unidad imperial basada sobre la subordinación y la adquisición de un propio *status* de las colonias autónomas en el seno del Imperio.

II. La unidad imperial.

El Reino Unido es el núcleo político directivo del Imperio, al que se articulan, en relación de subordinación, los restantes territorios. La vinculación y unidad del Imperio, así como la realización de las funciones imperiales, se verifican a través de una serie de órganos del Reino Unido cuyas atribuciones variaban, tanto con las convenciones constitucionales de éste como con las interimperiales. La relación de supra y subordinación se manifestaba en las tres funciones esenciales de toda organización política: en la función legislativa, en la ejecutiva y en la judicial.

1. *El Ejecutivo imperial.*

Cabeza del Imperio es la Corona, que no tiene tan acentuado ése carácter simbólico e imperial que adquirirá en el tercer Imperio. El monarca ejerce sus funciones, no tanto en calidad de rey de cada uno de los Dominios como en calidad de rey de la Gran Bretaña. Es simple-

mente uno de los órganos esenciales de la constitución del Reino Unido, en el marco de la cual le corresponden ciertas funciones sobre la administración de las posesiones británicas. Aparte de algunas atribuciones legislativas, a las que aludiremos inmediatamente, le compete el nombramiento de gobernadores, virreyes, comisarios residentes, etcétera, que ejercían, según la categoría de los territorios coloniales, o funciones preponderantemente ejecutivas (en las colonias autónomas) —aunque efectivas—, o también amplias funciones legislativas y jurisdiccionales. Unas y otras, variables, según el territorio en cuestión, y ejercidas según normas contenidas en las Cartas Patentes (v. *infra*, página 247 e Instrucciones que se entregaban a cada gobernador en el momento de su nombramiento, o que se le enviaban cuando las circunstancias lo exigían. Ha sido precisamente a través de estas *Instrucciones*, más que por declaraciones solemnes, por donde se han verificado las más intensas transformaciones constitucionales en lo que se refiere a la actuación del gobernador como jefe del ejecutivo, y, por consiguiente, por donde principalmente ha tenido lugar la transformación de los gobiernos coloniales en gobiernos responsables.

En cuanto que las funciones imperiales de la Corona lo son en tanto que Corona del Reino Unido, han de ejercerse a través de sus consejeros del Reino Unido. En consecuencia, la administración colonial está sujeta también al Gobierno de Gran Bretaña, que destina a esta función dos de sus departamentos: el *Colonial Office* y el *Indian Office*. Y en cuanto que cualquier acto de gobierno está sujeto a la responsabilidad ante el Parlamento, es a éste a quien corresponde el control de la actuación imperial del ejecutivo; control que ejerce especialmente en lo que se refiere a sus relaciones con gobernadores, virreyes, etcétera, y a la política de asentimiento o de veto a los actos de las legislaturas coloniales.

2. *La legislación imperial.*

A pesar de la esfera de autonomía dejada a algunas colonias y cuyos detalles y evolución estudiaremos más adelante, la metrópoli se reservaba importantes atribuciones legislativas cuya extensión variaba, sin embargo, de acuerdo con los tiempos y las circunstancias.

a) En primer lugar, correspondía a la metrópoli, naturalmente, toda legislación de interés o de materia imperial general.

b) Le correspondía también determinar los cambios de estructura constitucional de las colonias. Tradicionalmente, la decisión sobre tales cambios era exclusiva competencia de la Corona. Pero, a partir de la *Quebec Act* de 1774, el Parlamento, aun sin anular la prerrogativa regia en esta materia, comienza a intervenir ampliamente en la organización constitucional de las colonias, en especial si se trata de colonias de población; pasando así a ser atribución del Parlamento tanto las cuestiones que respectan a la esfera de autonomía, relaciones entre órganos constitucionales, etc., como las que se refieren a la base territorial de las colonias, conversión de varias colonias en una Federación, etcétera (3); decide también las alteraciones en el tipo de vinculación entre la metrópoli y las colonias, tales como la transformación de colonias de Compañía, colonias de la Corona (por ejemplo, conversión de la India en colonia de la Corona, en 1858), incorporación de ciertos territorios a otra dependencia (por ejemplo, la Bahía de Hudson al Canadá) o la anexión de nuevas dependencias. Hay que hacer notar, sin embargo, que por lo que se refiere a colonias autónomas tales facultades constituyentes se limitaban con frecuencia a sancionar lo ya acordado en las colonias, con insignificante o nula modificación; así sucedió, por ejemplo, con las constituciones que establecían la organización federal (Canadá, Australia, Africa del Sur). Además, las colonias autónomas podían también modificar su constitución siempre que se mantuvieran dentro de los límites fijados por las Actas del Parlamento, Cartas patentes, etc. La facultad del Parlamento para establecer normas jurídicas obligatorias para la totalidad del Imperio fué formalmente ratificada por la *Colonial Laws Validity Act* de 1865; pero de esta facultad se hizo uso restringido, de manera que la situación puede resumirse con estas palabras de Lord NORTON (4): «La autoridad legislativa del Parlamento imperial es la teoría trascendente, y se extiende sobre todas las colonias y dominios del soberano; pero en las colonias bajo gobierno responsable con sus propias Asambleas representativas nunca se extiende a todo.»

c) Primacía del Derecho metropolitano sobre el Derecho colonial. Desde los primeros tiempos de la colonización existía la norma de que el Derecho colonial no podía estar en contradicción con los principios fundamentales de la jurisprudencia británica. Como es sabido, el Derecho inglés se compone de dos fuentes fundamentales: el *Common Law* (Derecho común), formado por las decisiones de los jueces y Tri-

bunales, y el Derecho estatutario (*Statute Law*), formado por disposiciones legales (Actas del Parlamento y Ordenes en Consejo, fundamentalmente). Es claro que esa vaga doctrina de la supremacía del Derecho inglés tenía que ser revisada al obtener las colonias gobierno responsable. La *occasio* para ello fué la intransigencia del juez BOOTHBY, que declaró nula la constitución adoptada por Australia del Sur, basándose en que algunos de sus preceptos estaban en desacuerdo con los principios del Derecho inglés. Resultado de este incidente fué la promulgación en 1865 de la *Colonial Laws Validity Act*, concretando los términos de la cuestión, y llamada entonces por algunos la Magna Carta de la autonomía colonial. El Acta se refiere a las colonias con Legislaturas representativas—entendiendo por tales aquellas en que al menos la mitad de sus miembros son designados por elección popular—y establece que ninguna ley será considerada como nula y no vigente por el hecho de su incompatibilidad con el Derecho inglés, salvo que éste se exprese en un Acta del Parlamento o en una Orden o Reglamento derivado de ella; incluso la oposición al Acta del Parlamento no supone la anulación de la ley colonial en su totalidad, sino solamente de los preceptos que entren en colisión con dichas Actas. En consecuencia, el *Common Law* pierde su primacía sobre el Derecho colonial, quedando ésta reducida al derecho emanado del Parlamento. Tal situación permaneció *de iure* hasta 1931, año en que fué promulgado el Estatuto de Westminster.

d) El gobernador representaba a la Corona en su función de sancionar las leyes de las legislaturas coloniales. Pero: *a)* existían ciertas «materias reservadas» que no podían convertirse en ley sin el asentimiento del rey en Consejo; es decir, sin la aprobación del Gobierno del Reino Unido; y *b)* una ley, aun aprobada por el gobernador, puede ser anulada por el rey en Consejo. Tanto en el primero como en el segundo caso la decisión del Gobiernos de Londres debía tener lugar dentro de un cierto plazo. Sin embargo, las materias reservadas fueron limitándose cada vez más, y raras veces se ejerció el segundo derecho.

3. *La jurisdicción imperial.*

La primacía en el orden judicial se manifestaba en la existencia en Londres, y como órgano del Estado metropolitano, del Comité judicial del Consejo privado con funciones de Tribunal de apelación para el conjunto del Imperio. Desde los primeros tiempos de la colonización era derecho de todo súbdito británico apelar al rey en Consejo contra las causas falladas por los Tribunales coloniales. Cuando en 1661 se despojó al Consejo privado de toda jurisdicción común en Inglaterra quedó sin embargo como Tribunal para las apelaciones de Ultramar, para materia eclesiástica y para el Almirantazgo (que hoy tiene su propia Corte suprema). En 1833 se crea en su seno el Comité judicial para encargarse de las funciones de jurisdicción; y en 1844, un Acta del Parlamento regula la apelación colonial, que hasta entonces se había basado en la costumbre. Según dicha ley, su competencia en este aspecto era universal: se extendía a todo el Imperio y a toda materia. Pero en lo que se refire a las colonias autónomas, tales términos fueron modificados mediante la subsiguiente legislación imperial, variando así sus funciones con respecto a cada colonia autónoma. En lo que respecta al Canadá, el Comité judicial decide sobre todas las cuestiones, incluso las constitucionales; pero si un litigante apela ante el Tribunal Supremo del Canadá, pierde su derecho de apelación ante el Consejo privado; existe, pues, un derecho de opción entre una y otra apelación. Por lo que se refiere a Australia, el artículo 74 de su Constitución *(An Act to constitute the Commonwealth of Australia,* 1900) elimina al Consejo privado del conocimiento de cuestiones constitucionales, de las que entenderá exclusivamente el Tribunal Supremo de Australia, a no ser que éste decida inhibirse en favor del Consejo privado; fuera de las cuestiones constitucionales, se reconoce al Consejo el derecho de conocer apelaciones, aunque se autoriza al Parlamento a elaborar leyes, limitando las materias de ellas; pero las proposiciones de tales leyes constituyen materias «reservadas» a la aprobación de Su Majestad. Tal fué el compromiso en que coincidieron los puntos de vista contrapuestos de Australia y de la metrópoli. Un compromiso similar tuvo lugar con la Unión Sudafricana, cuya Constitución *(South Africa Act,* 1909) reconoce al Consejo privado el derecho a conceder apelaciones de casos ya

fallados por el Tribunal Supremo del Dominio; no se trata, pues, de un derecho de los ciudadanos, sino de una concesión del Consejo. Lo mismo que en el caso de Australia, puede hacer leyes, sujetas a reserva, limitando las materias de apelación. En Nueva Zelanda y Terranova no existía reserva alguna.

III. El Estatuto de Dominio.

El Estatuto de Dominio, como en general cualquier regulación constitucional británica, no nace con arreglo a un plan premeditado y de aplicación simultánea a los varios núcleos imperiales, sino que, tanto en su faceta interna como externa, se forma a medida que lo exigen los acontecimientos, y se aplica según lo vayan solicitando las circunstancias y situaciones planteadas en los diversos núcleos. En sus aspectos fundamentales surge por primera vez en el Canadá, de donde es ampliado a otras colonias. De aquí que debamos comenzar con una referencia a la evolución constitucional y política del *Dominion Senior*.

1. *El Estatuto en el orden interno.*

A) Cuando Canadá pasa a poder de Inglaterra, su población era francesa y católica. El Tratado de París de 1763 reconoce formalmente a esta población el derecho de profesar y ejercer libremente su culto. A continuación de una etapa de gobierno militar, primero (1763-64), y de régimen autoritario después (1764-74), la *Quebec Act* de 1774 confirma la libertad del culto católico, y admite el uso del francés como lengua oficial, al tiempo que restablece en su integridad las antiguas leyes civiles francesas. Pero la *Quebec Act* no se atreve a conceder instituciones representativas a este pueblo no británico: tanto el poder ejecutivo como el legislativo es ejercido por el gobernador asistido de un Consejo nombrado por la Corona. En todo caso, la *Quebec Act* representa la inordinación de un pueblo extraño en el seno imperial británico, sobre la base de la conservación de la personalidad cultural de dicho pueblo.

La pérdida de las colonias norteamericanas provoca la emigración a los territorios canadienses de un amplio grupo de población inglesa,

de los llamados *United Empire Loyalists*, que, naturalmente, exigen los derechos inherentes a las poblaciones inglesas; es decir, las instituciones representativas. Resultado de la nueva situación fué la *Canada Act* de 1791, que divide el territorio en *Canadá Bajo* (Quebec), casi todo francés, y *Canadá Alto* (Ontario), puramente inglés. El Gobierno de cada provincia queda constituído: *a)* por un gobernador y un Consejo ejecutivo; y *b)* por Cuerpo legislativo compuesto por un Consejo de miembros vitalicios nombrados por la Corona, y del que el gobernador escogía los miembros del Consejo ejecutivo; y por una Asamblea elegida por sufragio censitario, sujeta completamente a veto, de atribuciones muy limitadas en materia de impuestos, y nulas en materia de política eclesiástica, a fin de garantizar la libertad del culto. Pero, con todo, la *Canada Act* representa un punto decisivo en la historia del Imperio, pues establece el principio de que la libertad y los derechos constitucionales británicos no son patrimonio exclusivo de los súbditos habitantes de Gran Bretaña y de sus descendientes de Ultramar, sino que, en ciertas condiciones, pueden ser extendidos a otras poblaciones blancas. Representa el reconocimiento de la singularidad nacional dentro de la unidad política del Imperio.

Bajo la nueva Constitución, la situación del Canadá distó mucho de ser tranquila: en cada una de las provincias estallan una serie de conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, que, si bien cesan ante la guerra de 1812 contra los Estados Unidos, en cambio la solidaridad que la guerra estableció entre las dos provincias se transforma después en una especie de frente único contra el gobernador, que da lugar a una serie de conflictos, en los que se debatían ante todo cuestiones presupuestarias, y que terminan con la sublevación del Canadá Bajo, en 1837.

B) La segunda etapa del desarrollo hacia el Estatuto de Dominio va desde este año de 1837 (*Report* de lord DURHAM) a 1867 (*British North America Act*), y se caracteriza por el establecimiento del Gobierno responsable.

Con motivo de la sublevación, es suspendida la Constitución, y el Gobierno británico envía a lord DURHAM para estudiar e informar sobre el problema. Como resultado de sus investigaciones, eleva un *Report* al Gobierno metropolitano (5), en el que se proponen una serie de medidas para resolver la situación del Canadá; y, como dice STOYE, «gracias a su notable informe, no solamente la organización del Canadá, sino también la de toda la *Commonwealth of Nations*, fueron cimen-

tadas sobre bases enteramente nuevas» (6). Las medidas propuestas por el político radical pueden agruparse y resumirse de la siguiente manera:

a) Unidad territorial y asimilación.—Aisladas entre sí las provincias, no son capaces de desenvolverse fácilmente, y podrían llegar a situaciones que provocasen la escisión con la metrópoli. Propone la unión de ambas provincias en una sola entidad con la esperanza de que el elemento británico y sus formas culturales terminen absorbiendo a la parte francesa, a «ese pueblo sin historia y sin literatura».

b) Gobierno responsable.—La expresión constitucional de la unidad sería una sola Legislatura y un solo gobernador para las dos provincias. Pero esto no era suficiente para resolver el problema político que había planteado el Canadá. A juicio del *Report,* las discrepancias se habían producido porque los legisladores «no pueden obtener la desaparición de una administración impopular por esos votos de desconfianza que, en la madre patria, han bastado siempre para este fin». En consecuencia, la solución radica en introducir en las colonias los principios de la constitución inglesa: el gobernador ha de permanecer neutral en las discusiones políticas, aceptando los puntos de vista de sus ministros y debiendo nombrar para estos cargos a las personas que gocen de confianza del legislativo y mantenerlas solamente en tanto gocen de esta confianza.

c) La autonomía interna y sus limitaciones. — Para conservar el vínculo entre la metrópoli y las colonias, «no concibo — dice Lord DURHAM—en qué respecto pueda ser deseable que nos interfiramos en su legislación interna en materias que no afecten a sus relaciones con la madre patria. Las materias que nos conciernen así a nosotros son poquísimas. La constitución de la forma de gobierno; la regulación de las relaciones exteriores y del comercio con la madre patria, con las demás posesiones británicas y con las naciones extranjeras, y la disposición de las tierras públicas, son los únicos puntos en los que la madre patria requiere un control». Con ello, y con los beneficios recíprocos que ambas partes reciban de la vinculación, cree DURHAM se encuentra suficiente fortalecida la conexión imperial, «la cual, ciertamente, no se favorece, sino que se debilita ampliamente por una vejatoria interferencia por parte del Gobierno de la patria en el establecimiento de leyes para la regulación de asuntos concernientes a lo interno de la colonia, o en la selección de las personas a quienes se confíe su ejecución».

En julio de 1840 se aprueba la *Union Act* (puesta en vigor en 1841). Reune las dos provincias en una sola, y establece, por consiguiente, un solo gobernador y una sola Legislatura, compuesta de un Consejo legislativo de 20 miembros vitalicios nombrados por el gobernador, y de una Asamblea legislativa de 84 diputados elegidos por sufragio popular cada cuatro años. El Consejo ejecutivo debía ser elegido entre los representantes populares; pero no era responsable ante las Cámaras. Se había establecido, pues, un gobierno representativo, pero no un gobierno responsable.

No tarda en llegar la petición y la definición de este gobierno en su versión colonial. En la primera de las legislaturas reunida a consecuencia de la nueva Constitución, la Asamblea aprueba las siguientes proporciones, en las que se definen los principios del gobierno responsable colonial: *a)* el gobernador, como representante del soberano, sólo es responsable de sus actos ante la autoridad imperial; pero en el gobierno de los asuntos locales sólo puede actuar «por y con asistencia, aconsejado e informado» por sus ministros; *b)* los consejeros inmediatos del representante de la Corona deben gozar constantemente de la confianza de los representantes del pueblo, a fin de asegurar entre las diferentes ramas de la actividad legislativa «la armonía esencial para la paz, bienestar y buen gobierno de la provincia».

Sin embargo, el gobierno responsable no es establecido de momento, y cuando lord ELGIN es nombrado gobernador en 1847, puede comentar que su influencia en el Canadá era mayor que la que había tenido en Jamaica (7). Pero este gobernador estaba decidido a aplicar el nuevo sistema: en 1848, sus ministros habían quedado en minoría ante la Asamblea recién elegida, y lord ELGIN llama a los jefes de la oposición liberal; en 1849, y por consejo del Ministerio colonial, aprueba una ley, a pesar de que su contenido favorecía a los antiguos rebeldes de Quebec de 1837, pero que se refería indudablemente a materia de regulación interna (indemnización a los perjudicados por la revolución). Su conducta es aprobada por el gobierno metropolitano, y, en consecuencia, sin necesidad de una ley, sino por una simple convención constitucional, quedó establecido el principio de Gobierno responsable en el Canadá. Claro está que no se trataba más que de una iniciación de gobierno responsable, destinada a perfeccionarse a medida que se dieran las circunstancias favorables para ello (sistema de dos partidos, educación política, aprendizaje de los nuevos métodos por parte de los

hombres de Estado de la colonia, crecimiento de la importancia de ésta en el seno del Imperio, etc.), hasta llegar en nuestros días a constituir el gobernador del Dominio una figura, si no con idénticas formas de actuación a las del monarca en Gran Bretaña, sí muy semejantes.

C) A partir del año 60 surge un movimiento hacia la Federación, motivado, de una parte, por el deseo de los francocanadienses de adquirir propia personalidad políticoadministrativa, y, de otra, por el deseo de incorporar a la unidad existente las nuevas colonias formadas en el espacio canadiense. La Federación proporcionaba la fórmula para satisfacer ambos objetivos. En 1864 se reune una Conferencia en Charlottetown y otra en Quebec, que expresan sus deseos de federación en una serie de resoluciones aprobadas después por el Parlamento canadiense, y que, ratificadas en lo fundamental más tarde por una reunión de representantes de las provincias, celebrada en Londres en 1866, pasan a constituir el núcleo de la *British North America Act* de 1866. En virtud de esta ley del Parlamento británico, se constituye el Dominio del Canadá (8) como federación de las provincias del Ontario, Quebec, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, a las que podían irse uniendo, y se unieron más tarde, otros territorios. El poder ejecutivo pertenece al rey y, en su nombre, al gobernador, ayudado y aconsejado por un Consejo privado. La legislación corresponde a un Parlamento formado por el Senado y la Cámara de los Comunes: el primero compuesto de miembros vitalicios designados por la Corona, entre los que reunan ciertas condiciones, y la segunda, por elección popular.

La extensión del gobierno responsable.

Un sistema similar de gobierno responsable se fué extendiendo a otras colonias, y al igual que en el Canadá, no por medio de declaraciones solemnes, sino mediante directivas contenidas en las instrucciones dadas a los gobernadores.

El gobierno responsable les fué concedido en 1855 a Nueva Gales del Sur, Victoria, Tasmania y Australia del Sur. En 1859, a Queensland; en 1890, a Australia Occidental. Una ley de 1850 *(An Act for the better government of His Majesty's Australian Colonies)*, importante por varios conceptos para la historia constitucional de Australia, permitía a las colonias reunirse en una organización federal, especial-

mente con vistas a una tarifa aduanera común. Surge un movimiento con la consigna: «un continente para una nación; una nación para un continente», y, aunque con escaso éxito al pricipio, en 1883 se reunen varios delegados en una Conferencia, y sugieren la creación de un Consejo federal. Adoptado el proyecto por los órganos legislativos de la mayoría de las colonias, es ratificado por el Parlamento británico en 1885 *(An Act to Constitute a Federal Council of Australia)*; la adhesión era voluntaria, y Australia del Sur decide no integrarse en su seno; el Consejo debía reunirse cada dos años, y sus atribuciones eran muy limitadas. Pero se manifiesta un movimiento hacia una mayor intensidad de lazos, hacia una verdadera Federación; tienen lugar para ello una serie de reuniones de los delegados de las diversas colonias, hasta que, por fin, se celebra la convención de Melbourne (enero-marzo de 1898), que adopta un proyecto definitivo, sometido a continuación a referendum de la población de las colonias. Aunque Australia Occidental no se pronuncia decididamente por el proyecto, las cinco colonias restantes lo elevan a la Corona, que convoca a una reunión en Londres de delegados coloniales. En julio de 1901, el proyecto es aprobado por el Parlamento británico *(An Act to constitute the Commonwealth of Australia)* Con arreglo a esta Constitución, el Gobierno central de la *Commonwealth* australiana queda formado por el rey, representado por el gobernador general, que actuará a través de un Consejo ejecutivo; y por un Parlamento bicameral: el Senado compuesto de tantos miembros como Estados y designados por éstos, y una Cámara de representantes, expresión de la totalidad del pueblo australiano; ambas Cámaras son elegidas por sufragio universal y directo (aunque para el método de elección de diputados se remite la Constitución a la legislación de cada Estado).

La colonia de El Cabo alcanzó régimen representativo en 1853, convertido más tarde, en 1872, en el de gobierno responsable. Este mismo sistema es extendido en 1893 a la colonia del Natal. Las relaciones de estas colonias y del Gobierno británico con las repúblicas boers de Transvaal y Orange pasaron por una serie de vicisitudes, en las que no faltó la contienda armada, hasta que en 1899 terminan en franca guerra. En el tratado de paz de Vereeiniging (mayo de 1902), los boers reconocen la soberanía de la Corona británica, de la que se declaran súbditos; y, por su parte, Gran Bretaña adquiere el compromiso de dotar a dichas colonias de instituciones representativas en cuanto la

situación lo permitiera. En 1905, la *Transvaal Constitution Order in Council* establece un cierto gobierno representativo en el Transvaal, transformado en verdaderamente representativo y responsable en diciembre de 1906. En 1907, este sistema es extendido a Orange.

El proyecto de una Federación sudafricana se remonta a 1858. Pero ahora, con la reunión de las cuatro colonias bajo la Corona británica, este proyecto se hacía más factible. Por un lado, los holandeses de las colonias británicas (El Cabo y Natal) tenían la tendencia a aproximarse a los del Transvaal y Orange; y la misma circunstancia se daba entre los ingleses de estas últimas provincias y los de El Cabo y Natal. Por otro lado, las cuatro colonias tenían—a pesar de las diferencias—una serie de intereses evidentemente comunes, ante todo de tipo económico y de defensa frente a las poblaciones negras y a la emigración india. En 1907, el Gobierno de El Cabo sugiere la idea; pero el Parlamento imperial, siguiendo el criterio establecido con Canadá y Australia, declara que no tomará iniciativa alguna, y que la decisión corresponde en primer término a las propias colonias. En 1908 tienen lugar Conferencias en Pretoria y Durham, a las que sigue, en 1909, la Conferencia de El Cabo, que acuerda un proyecto que es sometido a continuación a los cuatro Parlamentos; y el mismo año se reune una Convención en Bloemfontein, la cual establece el texto definitivo, que, aprobado por el Parlamento de Londres, forma la *South Africa Act 1909*. El poder ejecutivo es ejercido en la forma acostumbraba; el legislativo, por un Senado compuesto de una mitad de miembros nombrados por el gobernador y otra mitad elegidos, en igual número, por cada provincia, a través de un colegio compuesto del Consejo provincial (Parlamento de cada una de las cuatro provincias) y de los diputados de cada provincia; unos y otros senadores ejercen su mandato durante diez años. La Cámara de los Diputados se compone de miembros elegidos prácticamente por sufragio universal y directo. A diferencia de Australia y Canadá, en que se trata de verdaderas Federaciones garantizadas por una superlegalidad constitucional y por las facultades constitucionales de los Tribunales Supremos de Justicia, en la Unión Sudafricana el poder supremo pertenece al Parlamento, que, salvo contadísimas excepciones, adquiere poder para enmendar la Constitución, a reserva de las facultades del Parlamento imperial.

Por el tratado de Waitangi de 1840, los indígenas de Nueva Zelanda ceden sus derechos a la reina de Inglaterra, pasando a formar la

«colonia de Nueva Zelanda». En 1852 se establece una constitución de tipo federal, y en 1854, el gobierno responsable; pero en lo que se refiere a la Federación, es sustituída en 1876 por una organización unitaria *(Counties Act 1876)*. La Constitución se encuentra dispersa en varios documentos; ha sido objeto de varias adiciones y reformas, y sigue en general la línea de los otros Dominios.

Con respecto a Terranova, la más antigua de las colonias británicas, en 1832 fué sustituído el régimen militar por el de un gobernador auxiliado por un Consejo de su propio nombramiento; posteriormente, en 1855, le fué concedido el gobierno responsable.

La ampliación de las materias autónomas.

Así, pues, el segundo Imperio se caracteriza por la institución del gobierno responsable en las colonias de población: el Ministerio dependía de la confianza de las Cámaras, y el gobernador debía actuar con consejo y asentimiento del Ministerio. Sin embargo, no todas las materias caían bajo este sistema, sino que: 1) estaba limitado a las materias de interés local, no correspondiéndole por tanto las relaciones exteriores; 2) incluso en los problemas locales, una serie de ellos, como determinación de la propia constitución, derechos sobre los indígenas, regulación de la emigración, derecho de matrimonio, naturalización, disposición sobre las tierras públicas, sistema monetario, marina mercante, defensa, etc., formaban parte de las «materias reservadas», de cuya regulación estaban al principio excluídas las legislaturas coloniales; 3) aun en materias de competencia local, el gobernador podía poner su veto especialmente cuando se trataba de casos extremos, urgentes o no previstos.

Sin embargo, las materias no internacionales fueron pasando a ser reguladas por las propias colonias mediante convenciones constitucionales o simplemente a través de la costumbre. Es imposible seguir aquí el detalle de la evolución del *self government;* baste decir que, en el transcurso del siglo, las materias citadas fueron derivando más o menos paulatinamente a la esfera autónoma, y que al llegar la guerra de 1914, tales materias correspondían, en su mayor parte, de *facto* o *de jure,* a la regulación colonial, salvo, especialmente, cuando se tratase de intereses que afectaban a otras partes del Imperio; por ejemplo: el gobierno

de algunas poblaciones de color, o la inmigración de indios en Africa del Sur, etc.

2. *El Estatuto de dominio en el orden externo.*

Una consideración especial merece la evolución de los Dominios, en lo que se refiere a su autonomía para los asuntos internacionales. Aunque, como dice KEITH (9), «antes de la guerra de 1914-18, todas las autoridades estaban prácticamente de acuerdo en que los Dominios no tenían soberanía externa alguna, y que la única personalidad internacional del Imperio permanecía en el Gobierno y Parlamento del Reino Unido», sin embargo, a todo lo largo del desarrollo del segundo Imperio los Dominios van adquiriendo una posición especial, en lo que se refiere a la autonomía en la conducción de sus relaciones internacionales, especialmente en materia económica.

Política comercial exterior.

Como reiteradamente hemos indicado, el sistema constitucional del segundo Imperio se basaba en la distinción entre materias de política interior y materias de política exterior. Pero esta distinción, si bien es posible y necesario establecerla lógicamente, ya que sobre ella reposa una importante parte de la estructura jurídica y administrativa y de la de las formas de actividad política, sin embargo no siempre es posible fijarla de manera rigurosa en la vida práctica, pues, formando ambas parte de la actividad de un mismo ser político, hay evidentemente territorios conexos o fronterizos, que se interfieren mutuamente o que pertenecen tanto a la una como a la otra. Uno de estos territorios es sin duda el sistema arancelario, que si, por un lado, representa un instrumento de la política exterior comercial, es, por otro, una parte integrante del sistema tributario de un país. Y fué precisamente en esta zona bifronte donde el Canadá riñó su primera batalla por la regulación autónoma de sus asuntos externos.

El antiguo sistema del pacto colonial había sido definitivamente abolido en 1849. En su virtud, tanto la metrópoli como las colonias podían comerciar libremente con los países que lo considerasen más ventajoso.

La economía imperial había quedado sustituída por un economía cosmopolita. Pero el Canadá, en su deseo de impulsar el desarrollo industrial del país, decide aprovechar el desinterés de la Gran Bretaña hacia la economía imperial, no en un sentido librecambista, sino proteccionista. A este objeto, en 1859, el Gobierno canadiense establece unos aranceles protectores para la importación de mercancías, incluyendo en ellos a las de origen imperial o metropolitano. El Gobierno británico se opone a esta regulación como contraria a los principios establecidos, ya que el arancel es un instrumento de política comercial exterior. Pero el Gobierno canadiense hace resaltar en su réplica la dimensión fiscal de los derechos aduaneros, arguyendo que sólo puede existir gobierno responsable y autónomo a condición de que la Legislatura colonial tenga facultades para determinar su propio sistema tributario, y estima, en consecuencia, «no se puede aconsejar a su majestad que desapruebe tal Acta, a no ser que sus consejeros (es decir, el Gobierno del Reino Unido) estén dispuestos a asumir la administración de los asuntos de la colonia sin consideración al criterio de sus habitantes» (10). Ante esta alternativa, cede el Gobierno de Londres, y, a partir de este precedente, las colonias adquieren autonomía en esta materia.

Negociación, firma y ratificación de los tratados comerciales.

1. Los tratados comerciales concluídos por el Imperio británico comprendían generalmente a la totalidad de sus colonias, y, por consiguiente, cuando existía en dichos tratados la concesión a otra potencia de la cláusula de nación más favorecida, tal ventaja se hacía extensible al comercio de dichas potencias con las colonias (tal sucede, por ejemplo, con el tratado con Bélgica en 1862 y en el celebrado con la *Zollverein* germánica, en 1865).

Contra este sistema se eleva la protesta del Canadá, y como consecuencia de ella, el Gobierno británico anuncia, en 1877, que en el futuro no se incluiría automáticamente a las colonias autónomas en los tratados comerciales suscritos por el Reino Unido, sino que se les concedería un plazo de dos años para su adhesión a ellos. El nuevo sistema se inaugura en 1882 en el tratado con Montenegro, y a partir de entonces constituyó una práctica siempre seguida. Posteriormente, en 1889, se establece que los tratados de comercio suscritos por el Reino Unido y

aprobados por las colonias autónomas incluirán una cláusula en virtud de la cual les estará permitida la denuncia individual de los mismos. Esta medida fué ratificada y definitivamente establecida por la Conferencia Imperial de 1911.

De mayor alcance que la libre adhesión a los tratados comerciales es la tendencia hacia un propio *Treaty Power*, con referencia a esta clase de tratados que afectasen particularmente al Dominio. Tales tratados, en virtud de la consideración del Reino Unido como la única parte del Imperio que poseía personalidad internacional, eran negociados y concluídos por el Gobierno de Londres y el de la otra potencia (por ejemplo: el tratado de 1852 entre los Estados Unidos y el Gobierno imperial para el Canadá, renovado en 1871, previa consulta y asentimiento del Gobierno del Dominio).

Pero, en 1879, el Gobierno canadiense, que había iniciado una nueva política aduanera, tenía interés en emprender negociaciones con España y otros países, a fin de convenir concesiones mutuas. A este objeto, el Dominio consigue que un comisario canadiense fuese nombrado adjunto del embajador británico en Madrid; sin embargo, el hecho carece de significación formal, ya que dicho adjunto no actuaba más que como un auxiliar subordinado al representante británico. Fracasadas las negociaciones, se emprenden de nuevo en 1884, y en esta ocasión el alto comisario canadiense actúa ya en calidad de plenipotenciario, en cooperación con el embajador británico en España. El hecho de que también fracasasen estas negociaciones no tiene interés para la evolución del estatuto de Dominio; pero sí lo tiene, en cambio, la circunstancia de que se le reconozca al Canadá el derecho de enviar no ya un adjunto, sino un plenipotenciario que negocie solidariamente con el representante imperial. El mismo sistema fué seguido en las negociaciones sobre pesca emprendidas en 1887 con los Estados Unidos, y en las del tratado de comercio con Francia en 1893, en el que, por primera vez, tiene lugar la firma conjunta de un tratado por el representante canadiense y el embajador británico.

Se hacía preciso armonizar este procedimiento con los principios en que se basaba la unidad imperial. A tal fin, el secretario de Colonias, Lord Rippon, formuló, en 1894, en la Conferencia de Otawa, y ratificó en 1895, las siguientes reglas: *a)* las partes que intervienen en un tratado son Su Majestad y el Estado extranjero, no el Estado extranjero y la colonia; *b)* para la negociación del tratado, la Corona podía nom-

brar como plenipotenciario a cualquiera de sus súbditos, fuera inglés o canadiense; pero bien entendido que la única que se compromete es la Corona con el asentimiento y consejo del Gobierno del Reino Unido, a través del cual se otorga la plenipotencia; es decir, que el Gobierno de un Dominio podía designar sus propios representantes, a los que daba «instrucciones»; pero éstos reciben sus plenos poderes a través del *Foreign Office; c)* el tratado no sería firmado sin previa aprobación preliminar de sus términos por los Gobiernos imperial y colonial; *d)* tales tratados, para ser ratificados, debían reunir las circunstancias siguientes: las ventajas concedidas a cualquier país serían extendidas a aquellos con quienes el Imperio tuviera cláusula de nación más favorecida; cualquier ventaja concedida a un país extranjero se extendería a otras partes del Imperio, y ninguna colonia podría solicitar de un Estado ventajas que fueran en perjuicio de otros países del Imperio.

Según las reglas de lord Rippon, los plenipotenciarios que actuasen como representantes de los dominios deberían negociar el tratado en colaboración con el embajador británico. Sin embargo, en 1907, ésta regla es rebasada al negociar el Canadá un tratado con Francia sin intervención del embajador del Reino Unido, el cual, no obstante, estampa su firma. Además, en 1911, el Canadá celebra si no un tratado, sí un convenio de reciprocidad con los Estados Unidos, en el que el embajador británico no interviene más que para hacer la presentación de los delegados canadienses al secretario de Estado americano; es decir, que dicho convenio es negociado y firmado exclusivamente por los canadienses (11).

Por otra parte, el Canadá supo eludir la intervención de Londres en sus acuerdos comerciales mediante una serie de convenios, en general aduaneros, con los cónsules de Estados Unidos, Alemania, Bélgica e Italia, convenios que tomaban forma de acuerdos verbales hechos efectivos mediante actos legislativos de los países interesados (por parte canadiense, en forma de Decretos [*Orders in Council*]).

Conferencias y convenciones técnicas.

La personalidad internacional de los Dominios con anterioridad a la guerra de 1914-18 se expresa también en la esfera de las materias llamadas técnicas. La primera Conferencia a la que los Dominios envían

sus representantes es a la de la Unión Postal Universal, en 1906. Sin embargo, lo hacen todavía como formando parte integrante de la representación total del Imperio. Pero en la Conferencia de 1912 sobre telegrafía sin hilos, y como consecuencia del deseo de la metrópoli de contar con más votos, los Dominios tuvieron ya una representación separada; es decir, que la Corona británica estuvo representada por cinco delegaciones diferentes, cada una dotada con sus plenos poderes. Los Dominios firman individualmente los tratados concluídos, y, en consecuencia, por primera vez aparece fraccionada la unidad diplomática del Imperio. El mismo sistema se siguió en la Conferencia de 1913-14 para la salvación de las vidas humanas en el mar.

En uno y otro caso, los plenos poderes fueron otorgados por la Corona a través del *Foreign Office* y a requerimiento de los Dominios, expresado mediante el Ministerio de Colonias. La ratificación se hizo en nombre del rey, aconsejado por el Gobierno imperial, previa consulta a los Gobiernos de los Dominios. Continuaba, pues, la primacía del Gobierno imperial; pero «quedaba abierto el camino para una dilatada extensión del reconocimiento internacional de la personalidad de los Dominios (12).

Negociaciones políticas.

También en el aspecto político se puede encontrar en el segundo Imperio el germen del futuro desarrollo del Estatuto internacional de Dominio.

Así, como tendencia hacia el derecho de legación, hay que recordar el interés de las autoridades canadienses en reconocer en los cónsules extranjeros atribuciones más allá de la pura función consular, y que entran en la diplomacia. Aparte de los acuerdos anteriormente aludidos sobre materia comercial, merece la pena destacar la cortés atención con que las autoridades canadienses acogen las quejas de los cónsules chinos y japoneses con motivo de los daños sufridos por sus compatriotas a consecuencia de las alteraciones de orden público en Vancouver. De esta manera, el *Premier* canadiense puede hablar, en 1910, de las funciones cuasi diplomáticas de los cónsuls extranjeros en el Canadá. Por otra parte, el Dominio mantenía en el exterior unos comisarios comerciales, que, especialmente, por lo que respecta a los Estados Unidos, fueron convirtiéndose cada vez más en agentes consulares.

Todos estos hechos son significativos desde el punto de vista de la política real, pero carecen de valor formal. En cambio, desde este punto de vista tiene una gran importancia el precedente sentado por el tratado de arbitraje convenido en 1908 entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, pues en él se establece que tal tratado no tendrá efecto para los Dominios, a menos que éstos hayan otorgado su consentimiento expreso. En fin, en el tratado sobre límites de aguas, celebrado también con los Estados Unidos en 1909, se reconoce de manera patente la personalidad internacional del Canadá, en cuanto que una de sus cláusulas estipula que «todas las cuestiones o materias de diferencias surgidas entre las altas partes contratantes, que envuelvan derechos, obligaciones o intereses de los Estados Unidos de América o del Dominio del Canadá, con respecto a sus relaciones mutuas o de sus respectivos habitantes, podrán ser llevadas, por acuerdo de ambas partes, a una Comisión internacional conjunta, siendo entendido que, por parte de los Estados Unidos de América, cualquier acción en este sentido lo será por y con el consentimiento del Senado, y por parte del Gobierno de Su Majestad, con el consentimiento del gobernador general en Consejo». Así, pues, no existe intervención alguna inmediata por parte del Gobierno imperial. Tan claro es el reconocimiento de la personalidad internacional del Canadá, que cuando este tratado es prorrogado en 1928, es decir, después de que en virtud de los acuerdos de los Conferencias Imperiales de 1923 y 1926 ha sido reconocida constitucionalmente la plena personalidad internacional de los Dominios, el Gobierno canadiense, a pesar de ello, no juzga necesario cambio alguno en la redacción del tratado de referencia.

IV. La participación de los Dominios en la política imperial.

Junto a este movimiento hacia la autonomía se manifiesta también una corriente dirigida a la participación y cooperación activa en la política internacional imperial. Principal vehículo de esta cooperación fué la Conferencia Colonial, llamada desde 1907 Conferencia Imperial, y sobre la que trataremos más adelante. La participación se manifiesta tanto en el asentimiento por parte de la metrópoli a adaptar o hacer compatible su política con los intereses de los Dominios, como a dar entrada a la opinión de éstos en materia de política internacional.

En el primer sentido puede citarse la denuncia por parte inglesa de los tratados comerciales con Bélgica y Alemania, como consecuencia de la insistente petición de las colonias autónomas en la Conferencia colonial de 1897.

En el segundo aspecto, ya en esta misma Conferencia se sugirió por algunos representantes la necesidad de buscar un procedimiento para que las colonias pudieran dar su opinión en aquellas materias de interés imperial que les concernieran en el mismo grado que a la metrópoli. La Conferencia siguiente (1902) aprueba una resolución, según la cual, «mientras sea compatible con la negociación confidencial con potencias extranjeras, deberán ser tenidas en cuenta las opiniones de las colonias afectadas, a fin de que puedan estar en mejor posición para dar su adhesión a tales tratados». Durante la Conferencia imperial de 1911, los Dominios protestan de que no se hayan tenido en cuenta la anterior resolución al firmar Gran Bretaña, sin consultarles, la Declaración de Londres sobre guerra marítima. Con ello, el interés de los Dominios se extiende también a las convenciones generales. El representante del Gobierno británico expresa que en lo sucesivo, siempre que sea posible, los Dominios serán consultados con respecto a todo convenio internacional que les afecte. Promesa que se hace efectiva al consultarles acto seguido la renovación de la alianza anglojaponesa; pero que deja de tenerse en cuenta para la entrada en la guerra de 1914.

V. Conclusión sistemática.

Resumiendo lo dicho hasta aquí, puede concluirse que antes de la guerra de 1914-18 el *status* de Dominio significaba fundamentalmente lo siguiente:

A) En el orden *interno:*

a) En primer lugar, el Gobierno responsable, lo que llevaba aparejado un gobernador general en situación similar a la de un rey constitucional, pero no idéntica a la del monarca británico, ya que hace uso del veto y es un jefe efectivo del ejecutivo. El gobernador general es a la vez representante del rey y del Gobierno británico, y vía principal y necesaria de comunicación entre el Gobierno colonial y el metropolitano.

b) El *self-government,* es decir, la autonomía para la regulación de

las materias político-internas. El poder legislativo es ejercido, al igual que la metrópoli, por dos Cámaras.

c) Pero esta autonomía estaba limitada:

1.º En el aspecto jurídico: 1), en cuanto que las modificaciones constitucionales habían de hacerse por el Parlamento imperial; 2), en cuanto que este Parlamento podía legislar con validez para todo el Imperio; 3), en cuanto que la legislación de un Dominio carecía de vigencia, si era incompatible con la legislación británica, debiendo ser enviada anualmente al secretario de Estado para Colonias para su aprobación por el monarca.

2.º El rey era cabeza del ejecutivo de todos los Dominios; pero, en último término, bajo el consejo y refrendo del Gobierno de Londres.

3.º Judicialmente, las causas podían ser remitidas en apelación al Comité judicial del Consejo privado.

B) En el orden *externo,* los Dominios poseen facultades:

a) Para regular su política arancelaria.

b) Para negociar y firmar por representantes propios tratados comerciales que les afecten o convenciones de orden técnico.

c) Deben ser informados y consultados en materias de política internacional que les afecten en concreto o que afecten al conjunto del Imperio.

Pero estas facultades están limitadas en el sentido de que tales representantes actuaban como plenipotenciarios del rey a través del Gobierno de Gran Bretaña, a quien corresponde también la ratificación de los tratados. Por otra parte, las salvedades «mientras sea compatible con la negociación confidencial» (Conferencia 1902) o «siempre que sea posible» (Conferencia 1911), dejan al arbitrio del Gobierno británico la consulta sobre una importante parte de la política internacional.

En resumen: en el segundo Imperio británico, los Dominios han alcanzado una amplia autonomía en los asuntos de política interna, pero sin que formalmente constituyan entidades soberanas, aun limitando el concepto de soberanía a la *summa potestas in cives,* pues en cualquier aspecto la decisión final puede pertenecer al Parlamento y al Gobierno de Londres; se trata, pues, de un poder limitado y derivado. En el orden internacional carecen propiamente de personalidad, de manera que el Imperio forma hacia el exterior una sola unidad, representada por el único Estado soberano del Imperio; es decir, por el Reino Unido de la

Gran Bretaña e Irlanda. Pero ésta situación sería esencialmente modificada por una serie de acontecimientos que se inician con la guerra de 1914 y qué terminan con la Conferencia imperial de 1926 y el Estatuto de Westminster, derivado de ella.

NOTAS AL CAPITULO VII

(1) Aparte de la obra de DICEY *(Law of the Constitution*, 1.ª ed., 1885), donde por primera vez se estudian teóricamente esta clase de reglas, dándoles el nombre de convenciones, véase W. I. JENNINGS: *The Law and the Constitution*. University of London Press, 1938, especialmente el cap. III; y K. C. WHEARE: *The Statute Westminster and Dominion Status*. Oxford University Press, 1942, en particular el cap. I.

(2) *Report of the Conference on the Operation of Dominion Legislation*. Cmd. 3472, pár. 56.

(3) S. AMOS: *Fifty years of the English Constitution*, 1830-1880. Londres, Longmans, 1880, págs. 150 y ss.

(4) NORTON: *How not to retain the Colonies*, en *Ninenthen Century*, año 1879, pág. 170.

(5) *Lord Durham's Report on British North America*, edited by Sir CH. LUCAS, Oxford, U. Press, 1912.

(6) J. STOYE: *Das Britische Weltreich. Sein Gefüge und seine Probleme*. München, Bruckmann, 1935, pág. 67.

(7) Confr. NEUENDORFF (G.): *Studies in the Evolution of Dominion Status*. London, 1943, pág. 140; donde, además, se encuentra una detallada historia de la posición política y constitucional del gobernador general del Canadá.

(8) La designación *Dominion*—en el sentido que aquí nos ocupa—tiene un origen hasta cierto punto casual: La denominación empleada en el proyecto canadiense era la de Reino de Canadá *(Kingdom of Canada)*; pero fué rechazada y sustituída por la de Dominio, para no herir las susceptibilidades republicanas de los Estados Unidos. (Confr. A. B. KEITH: *The soveignty of the British Dominions*. London, 1929, pág. 47). La versión oficial francocanadiense de la *British North America Act* emplea la palabra *Puissance*.

(9) KEITH, ob. cit., pág. 2.

(10) KEITH, ob. cit., pág. 109.

(11) Sobre la distinción entre "convenio" y "tratado", véase *infra*, página 148.

(12) KEITH, ob. cit., pág. 310.

CAPITULO VIII

LA POLITICA INTERIMPERIAL DESDE 1914 HASTA 1926

La guerra de 1914-18, que tantas modificaciones introdujo en el orden político, no dejó de afectar considerablemente a las relaciones de los Dominios con Gran Bretaña y, por consiguiente, a la estructuración constitucional del Imperio británico, dando fuerte impulso a una etapa de transformación que proseguiría terminada la contienda hasta encontrar sanción constitucional en los acuerdos de las Conferencias Imperiales, las cuales no representan otra cosa que el reconocimiento formal de la situación surgida a través de la guerra y postguerra.

1. *De la ruptura de las hostilidades a la paz de Versalles.*

Aunque, al comienzo de la guerra, los Dominios protestan de que Gran Bretaña haya incluído en la beligerancia a la totalidad del Imperio sin consultarles en las negociaciones previas a la declaración de guerra, sin embargo ello no fué obstáculo para que prestaran su más entusiasta cooperación.

Pero, de acuerdo con el espíritu manifestado en las Conferencias Coloniales e Imperiales sobre los problemas de las relaciones políticas y de la organización de la defensa imperial (v. *infra*, pág. 163), los Dominios entienden que sus tropas no son auxiliares, sino Cuerpos de países que hacen por sí mismos la guerra a las potencias centrales. Tal criterio estaba ratificado por el hecho de que la financiación de tales tropas no corría a cargo de la metrópoli, sino de los Dominios respectivos (salvo la Unión Sudafricana, que lo hacía parcialmente). Este esfuerzo bélico

tuvo dos importantes resultados: en primer lugar despertó en los Dominios el sentimiento nacional al conducir una guerra como cosa propia. Algunos interpretaron el hecho de la entusiasta participación en la guerra como signo de una mayor centralización para el futuro de la política del Imperio; sin embargo, estaba más en lo cierto el *Premier* canadiense, sir Robert Borden, cuando les respondía: «El resultado puede ser exactamente lo contrario de lo que ustedes imaginan. Puede ser que el espíritu de orgullo nacional que envuelve la guerra cree condiciones psicológicas... más favorables al proceso de descentralización que al de centralización» (1). En segundo lugar, los esfuerzos realizados por los Dominios fueron reconocidos por la política inglesa, asociándolos tanto a la conducción de la guerra como a la resolución de los problemas generales del Imperio. Tal cooperación se manifestó a través de dos organismos: el Gabinete imperial de guerra y la Conferencia imperial de guerra.

El primero *(Imperial War Cabinet)* lo componían los cinco ministros ingleses que integraban el Gabinete de guerra del Reino Unido, más los primeros ministros de los dominios, correspondiendo la presidencia al *Premier* británico Su misión era ocuparse de problemas de la dirección de la guerra y de las grandes cuestiones políticas relacionadas con ella. No tenía, sin embargo, carácter constitucional y decisorio, sino que se trataba más bien de una especie de Comité permanente de guerra, similar a las Conferencias interaliadas, aunque con una actividad más permanente e íntima. Pero en cualquier caso representaba la asociación de los Dominios a la dirección de la guerra.

La Conferencia Imperial de guerra *(Imperial War Conference)*, presidida por el *Premier* británico, estaba formada por los representantes de los Dominios y de la India y por algunos ministros del Reino Unido. Tanto en el Gabinete, como en la Conferencia, el *Premier* británico no está considerado, con respecto a sus colegas, más que como *primus inter pares*. La Conferencia se ocupaba de problemas generales del Imperio y de algunas cuestiones de la guerra no adecuadas para entretener la atención del Gabinete.

En 1917 se reune por primera vez la Conferencia imperial de guerra, aprobándose unánimemente una resolución presentada por el Canadá, según la cual lo más inmediatamente posible a la terminación de la contienda debía reunirse una Conferencia encargada de dar una nueva organización al Imperio, en la que se tendrían presentes los siguientes

puntos: *a)* la conservación de los poderes existentes de *self-government* y el completo control por parte de los Dominios de sus asuntos internos (con lo que queda descartada la solución federal); *b)* el pleno reconocimiento de los Dominios y de la India como naciones autónomas dentro de la comunidad imperial y, por consiguiente, el reconocimiento de su derecho a tener voz suficiente en la política y relaciones exteriores del Imperio. Se trata todavía de voz «suficiente», no «igual» a la del Reino Unido; pero incluso con esta limitación, muy pronto superada, tal resolución marcaba un progreso con respecto a los acuerdos de las Conferencias de 1907 y 1911, en las que sólo se hablaba del derecho de los Dominios a ser informados cuando las circunstancias lo permitieran; *c)* a este fin, la inauguración de un sistema de consultas constantes para todos los asuntos concernientes a la comunidad imperial que los diversos Gobiernos puedan considerar de interés.

En 1918 se reune de nuevo la Conferencia imperial de guerra. El *Premier* canadiense, sir Robert Borden, plantea el problema de los métodos de relación *(channells of comunications)* entre los Gobiernos de las Dominios y el de la metrópoli. Según su criterio, la situación a que *de facto* habían llegado las relaciones entre los Dominios y la metrópoli exigía una reforma en los viejos métodos de relación, que se habían convertido en un anacronismo: la relación entre ambos Gobiernos no debía continuar estableciéndose a través del gobernador y del *Colonial Office*, sino directamente entre los Gobiernos, incluso para los asuntos ordinarios. El problema era de interés, pues no sólo encerraba una reforma de métodos administrativos, sino también algo verdaderamente importante: la conversión de unas relaciones departamentales en unas relaciones intergubernamentales, o de una relación de subordinación administrativa, en una relación de coordinación política. La Conferencia no recogió *in toto* la propuesta, limitándose a aprobar una resolución, en la que se reconocía la necesidad de un cambio que llevara a un contacto más directo entre los Gobiernos, invitando al Gabinete imperial de guerra a crear un organismo adecuado al objeto. El Gabinete recogió la invitación, aprobando una resolución, en la que se otorgaba a los primeros ministros de los Dominios el derecho de comunicación directa con el *Premier* británico, pero limitando tales comunicaciones a las cuestiones que, a juicio de aquéllos, fueran importantes. En otra resolución se declaraba que, a fin de asegurar la continuidad en el trabajo del Gabinete imperial de

guerra y conseguir un medio permanente de comunicación, cada Dominio tenía derecho a nombrar un ministro en el Gabinete para que le representase en los intervalos entre dos sesiones plenarias.

2. *De la Conferencia de la Paz a la Conferencia Imperial de 1926.*

La Conferencia de Versalles representa un estadio fundamental en el desarrollo de la personalidad internacional de los Dominios, no sólo por tratarse de la primera Conferencia política a que éstos asisten, sino también por las modificaciones constitucionales a que este hecho dió lugar.

Ya en abril de 1915, el secretario de Estado para Colonias informó a la Cámara de los Comunes que el Gobierno se proponía consultar a los Dominios respecto a los términos de la paz. Este compromiso se ratifica en 1917 y en 1918. De acuerdo con tales promesas, el Gobierno canadiense solicitó, a fines de octubre de 1918, un puesto en la inminente Conferencia de la Paz; los demás Dominios se adhieren a su petición, y Australia, incluso, protesta de que el Reino Unido haya aceptado, sin consultarles, un armisticio que contenía principios de paz. En vista de todo esto, el Gobierno británico propone que uno de los cinco puestos que para la Conferencia de la Paz le han sido concedidos por el Consejo Supremo de Guerra Interaliado sea ocupado por un representante de los Dominios o de la India, según le afecte la cuestión a tratar. Sir Robert Borden, secundado por los demás *Premiers* de los Dominios, protesta de esta solución, y en nombre del esfuerzo bélico realizado por éstos, y del hecho de constituir naciones libres bajo la dependencia de un mismo soberano, solicita una representación particular para cada uno de ellas en la Conferencia de la Paz. Se decidió entonces, después de vencer las resistencias no sólo del Reino Unido, sino también de las demás potencias, que los Dominios tuviesen la misma situación y derechos que Bélgica. De esta forma, cada uno de ellos envió dos delegados (a excepción de Nueva Zelanda, que sólo estuvo representada por uno). Además, en las reuniones a las que sólo eran admitidas las grandes potencias, uno de los miembros de la Delegación británica fué siempre un delegado de los Dominios. De esta manera se acentúa simultáneamente la autonomía y la participación de éstos en la política imperial. El *memorandum* de los *Premiers* de los Dominios, de 12 de marzo de 1919, ex-

presa sus reivindicaciones, al tiempo que les busca un sentido jurídico constitucional: los tratados y convenciones derivados de la Conferencia serán redactados en forma que permitan a los Dominios tomar parte y ser sus signatarios; dichos tratados y convenciones han de ser ratificados por los Parlamentos de los Dominios; «tal procedimiento—añade el *memorandum*—está en consonancia con los principios de gobierno constitucional, admitidos por el Imperio. La Corona es el poder ejecutivo supremo en el Reino Unido y en todos los Dominios, pero interviene aconsejada por los diversos Ministerios en las diferentes unidades constitucionales, y en virtud de la resolución de la Conferencia imperial de 1917 la organización del Imperio está basada en la igualdad de las naciones» (2). Los deseos manifestados por los Dominios obtuvieron, en efecto, una amplia realización, como lo muestran los métodos de negociación, firma y ratificación del Tratado de Versalles, la entrada de los Dominios en la Sociedad de Naciones y el conferimiento de mandatos a su propio nombre.

A) En lo que respecta al Tratado de Versalles, hay que destacar:

a) Si bien los delegados de los Dominios reciben su plenipotencia de la Corona formalmente a través del *Foreign Office*, sin embargo, ello fué precedido por una Orden en Consejo del Dominio, en la que éste aconsejaba al rey el nombramiento de ciertos delegados nominalmente expresados. Antes se había seguido este método, pero sólo para tratados comerciales y convenciones técnicas, y no para tratados políticos.

b) Los representantes de los Dominios firman el tratado, pero no separadamente, sino en el conjunto de la representación imperial británica, y, dentro de ésta, «por el *Dominion of Canada*», «por la *Commonwealth of Australia*», etc.; pero, por otra parte, los representantes del Reino Unido no lo hacen solamente en nombre de éste, sino en nombre de la totalidad del Imperio. Mediante esta «fórmula» se trataba de concordar la unidad diplomática imperial con las reivindicaciones de los Dominios. Con ello, la pregunta que irónicamente se solía hacer a las Delegaciones británicas: *are you one or are you many?*, quedaba contestada, en el terreno oficial, en la misma forma que se había contestado privadamente: *we are one and we are many.*

c) Finalmente, el tratado sólo fué ratificado por la Corona

británica después de haber sido aprobado por los Parlamentos y Gobiernos de los respectivos Dominios, que ruegan entonces a la Corona se sirva ratificarlo. Así, pues, la ratificación no tuvo lugar solamente para la totalidad del Imperio, sino también para cada uno de los Dominios.

La significación constitucional de todos estos hechos, de los que, evidentemente, arranca el nuevo *status* internacional de los Dominios, la estudiaremos más tarde. En cuanto a su significación política, la muestran cumplidamente estas palabras del general SMUTS: «Por primera vez en la historia, los Dominios británicos han firmado un gran documento internacional, no solamente de acuerdo con los demás ministros del rey, sino también con los demás ministros de las grandes potencias del mundo. Esto constituye uno de los más importantes jalones en la historia del Imperio» (3).

B) La primera consecuencia de la firma del tratado fué que los Dominios pasasen a ser miembros originarios y permanentes de la Sociedad de Naciones. Con ello se acentuará la autonomía internacional y la escisión diplomática del Imperio británico, pues, en primer lugar, en la Asamblea no obra la Delegación británica como totalidad, sino escindida en tantas representaciones como el Reino Unido y los Dominios, las cuales actúan y votan separadamente y, en ocasiones, incluso contrariamente; por ejemplo, en la primera Asamblea, Canadá vota a favor de la admisión de Armenia, frente a la tesis contraria, mantenida por Gran Bretaña; en la segunda, Africa del Sur es partidaria de la admisión de Albania frente a la posición de la metrópoli, al tiempo que en la misma Asamblea Australia vota, contra todos los Dominios, a favor de la admisión de Austria.

En segundo lugar, las Delegaciones de los Dominios, como las de los demás países, son acreditadas meramente por los Gobiernos, con lo que no interviene ni la Corona británica ni el *Foreign Office*.

D) Los Dominios, en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, reciben de la Sociedad de Naciones mandatos sobre la administración de las antiguas colonias alemanas. Tales mandatos son confiados a «Su Majestad británica, por y en nombre del Gobierno de...»; a la vez que «Su Majestad británica, por y en nombre del Gobierno de Nueva Zelanda—por ejemplo—, está de acuerdo con aceptar dicho mandato». Así, la Unión Sudafricana recibe mandato sobre el Africa

suboccidental; Nueva Zelanda, sobre la isla de Samoa, y Australia, sobre las posesiones alemanas del Pacífico, al sur del Ecuador (Nueva Guinea). Tales territorios son administrados por los Dominios sin intervención del Gobierno británico y respondiendo directamente de su gestión ante la Sociedad de Naciones, sin que hayan encontrado el apoyo o la solidaridad incondicional de la Gran Bretaña cuando en Ginebra se han visto sujetos a acusaciones sobre su método de administración (III Asamblea con respecto a la conducta de Sudáfrica en la represión de la sublevación de Bondelzwart en 1922; VIII y IX Asambleas sobre la represión por Nueva Zelanda de los motines de Samoa).

A partir de ahora, los Dominios desarrollan una vida internacional propia cada vez más creciente. No tenemos que detenernos en todos los actos de ésta, sino solamente en aquéllos que encierren novedad o posean significación para su *status* internacional. En este sentido, ya en 1919 tiene lugar una importante modificación: el tratado de garantía entre Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos lleva una cláusula, con arreglo a la cual tal tratado no comporta obligación para los Dominios, a menos que éstos den su adhesión; el mismo principio se repite en las posteriores obligaciones tomadas por Gran Bretaña, como el pacto de Locarno, etc. Con ello se amplía a los tratados políticos la cláusula de no obligatoriedad, que, como sabemos, regía ya para los tratados comerciales en el segundo Imperio.

Volvamos ahora al problema de la cooperación de los Dominios en el conjunto de la política imperial. En 1921 se reune una Conferencia que, naturalmente, ya no es la Conferencia imperial de guerra, pero que tampoco es una Conferencia Imperial ordinaria, sino «Conferencia de los primeros ministros y representantes del Reino Unido, de los Dominios y de la India». Desde el punto de vista constitucional no tiene más importancia que acentuar la necesidad de consultas en las materias de la política conjunta del Imperio, y, para ello, el establecimiento de representantes permanentes de los Dominios cerca del *Premier* del Reino Unido; pero la Conferencia es, sobre todo, significativa como muestra del grado de intervención en la política internacional imperial alcanzado por los Dominios, pues siguiendo la costumbre iniciada en la guerra, se trata en ella la política a seguir en puntos tan importantes como los asuntos de Alta Silesia, Egipto, el Rur, la Sociedad de Naciones, la política del Pacífico, etc. Por lo demás, los Dominios (Canadá y Australia) tienen poder bastante para impedir la

renovación del tratado anglo-japonés que debía tener lugar en 1921. Es decir, que los Dominios pueden prácticamente modificar la política exterior del Reino Unido al influir sobre la política imperial conjunta.

Un acontecimiento importante tiene lugar en 1922, cuando con motivo de los incidentes anglo-turcos el Reino Unido solicita el auxilio militar de los Dominios. A tal demanda responde Nueva Zelanda poniendo a inmediata disposición un contingente de 12.000 hombres; Australia da una respuesta afirmativa, pero quejándose de la brusquedad de la invitación; Canadá contesta que se trataba de un asunto que el Gobierno no podía decidir por su sola responsabilidad, y que esperaba mayor información a fin de presentar un proyecto a la consideración de su Parlamento; parecida reacción fué la sudafricana. Lloyd George resumió la situación, diciendo: «Nueva Zelanda respondió «sí», con entusiasmo; Australia respondió «sí», con resentimiento y recelo; Canadá respondió: «es un asunto a considerar» (4). La cuestión que se planteaba tras todo esto, era nada menos que la de si los Dominios se consideraban *ipso facto* beligerantes en una guerra emprendida por el Reino Unido sin consultarles en las negociaciones que la precedieron. La posición canadiense ante el problema queda expresada en estas palabras pronunciadas por el *Premier* ante la Cámara de los Comunes del Canadá: «Bajo nuestro sistema de gobierno responsable, el Parlamento canadiense debe determinar, excepto en caso de amenaza o invasión actual, si el país debe participar en guerras en las que otras naciones u otras partes del Imperio puedan ser envueltas» (5).

Hasta ahora los Dominios habían firmado pactos de alcance general en el seno de la representación total del Imperio británico; en cuanto a los tratados (comerciales) de alcance individual, habían sido negociados, como sabemos (v. *supra,* 106), por representantes del Dominio interesado, pero firmados por el embajador del Reino Unido, o, todo lo más, conjuntamente por éste y por un representante del Dominio; solamente en un caso Canadá había firmado por su cuenta un convenio, pero no un tratado. Mas, en marzo de 1923, Canadá negocia, concluye y firma un auténtico tratado sobre la pesca del *halibut,* con los Estados Unidos. Aparecía como parte, «Su Majestad el rey del Reino Unido... y de los Dominios británicos, etc.», que nombraba su plenipotenciario a «el F. H. Ernest Lapointe..., ministro de Marina y Pesca del Canadá», el cual, si bien nombrado por el rey, había sido instruído y designado por el Gobierno canadiense y firmó por sí solo

el tratado. La materia de éste carecía por completo de significación desde el punto de vista político; pero, formalmente, ofrecía la novedad de ser un tratado suscrito entre los Estados Unidos y el Canadá directamente (no a través de la Gran Bretaña) y firmado solamente por el plenipotenciario norteamericano y canadiense (es decir, sin intervención del representante británico).

En este mismo año, 1923, tiene lugar una Conferencia imperial; la primera propiamente dicha que se celebraba desde 1911. Sobre los detalles de sus acuerdos volveremos más adelante, pues con los de la Conferencia Imperial de 1926 fijan las normas del *status* de Dominio en el orden internacional; aquí diremos solamente que al tiempo que se consolidan las prácticas que habían tenido lugar desde la Conferencia de Versalles, convirtiendo tal facticidad en normatividad, se armoniza esta independencia con un sistema de consultas entre las distintas partes autónomas del Imperio en lo que a la negociación de tratados se refiere; o dicho en otros términos: que a la responsabilidad constitucional de cada Gobierno ante su propio Parlamento, en lo que concierne a la política exterior, se añade la responsabilidad moral ante el conjunto y cada una de las partes autónomas del Imperio. El espíritu del método a seguir queda expresado en las siguientes palabras: «En materias que de manera evidente nos conciernen a todos, actuaremos como en París. En materias que nos conciernan singularmente a cada uno, podemos actuar solos. Pero nos toca recordar que lo que parece que solamente concierne a uno de nosotros puede, en la práctica, concernir a otros, y es nuestro deber asegurar que nuestra acción separada no dé lugar a perturbaciones ni obstáculos para nuestros asociados.»

Un nuevo paso hacia la igualdad de *status* internacional está representado por el derecho de legación por parte de los Dominios. Tal derecho pertenecía al Canadá ya desde 1920, año en que el Gobierno británico accede al deseo del Dominio de tener un representante en Washington; pero el nombramiento fué diferido. De manera que, en realidad, el primer Dominio que hace uso de este derecho es el «Estado Libre de Irlanda», en 1924; el ejemplo es seguido por otros miembros de la *Commonwealth*, de manera que, a partir de ahora, éstos pueden nombrar sus propios representantes diplomáticos, completamente independientes de los de la Gran Bretaña.

NOTAS AL CAPITULO VIII

(1) A. ZIMMER: *The Third British Empire*. Oxford U. Press, 1926, pág. 12.

(2) P. N. BAKER: *Le statut juridique actuel des Dominions Britanniques dans le domaine du Droit International*, en *Recueil des Cours* de la *Académie de Droit International*, 1927, IV, t. XIX. París, Hachette, 1927, pág. 407.

(3) P. N. BAKER, ob. cit., pág. 311.

(4) W. K. HANCOCK: *Survey of British Commonwealth*. Oxford U. Press, 1937. vol. I, pág. 252.

(5) ZIMMER, ob. cit., pág. 34.

CAPITULO IX

LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL TERCER IMPERIO. LA «COMMONWEALTH»

RASGOS GENERALES

1. La constitución del Tercer Imperio británico se basa, en lo fundamental, en el reconocimiento de las situaciones fácticas producidas en el período anteriormente reseñado de 1914-1926.

Como hemos visto, la necesidad de establecer los principios constitucionales del Imperio de una manera sistemática y formal fué ya expresada por la Conferencia imperial de guerra de 1917, que deja, sin embargo, tal tarea para después de la terminación de la contienda. La Conferencia de 1923 tiene una gran importancia, porque sienta las bases del estatuto internacional de los Dominios; pero como fecha de nacimiento del Tercer Imperio, desde el punto de vista formal, hay que señalar el año 1926, en el que la Conferencia Imperial nombra un «Comité de relaciones interimperiales», encargado de presentar un proyecto a la consideración de la asamblea. Como consecuencia de sus trabajos redacta un informe—llamado frecuentemente informe Balfour, por ser éste el presidente del Comité—que fué aprobado por el pleno de la Conferencia. Este documento, verdaderamente decisivo, pues constiuye la base de la organización y de los principios de actuación de la *Commonwealth,* tiene dos finalidades: penetrar en la esencia misma del Imperio tal como deriva de la situación constitucional alcanzada históricamente, y señalar una serie de normas destinadas a poner acorde la situación a que de hecho habían llegado los Dominios, con las formas legislativas, judiciales y administrativas, ya que—dice el informe—«la mayoría de estas formas datan de una época muy anterior al presente

estadio del desenvolvimiento constitucional». Caracterizan al documento su amplitud de visión y su flexibilidad; no pretende constituir una obra hermética, sino abierta a la posterior evolución y destinada a ser completada y desarrollada por posteriores acuerdos. Y, en efecto, sucesivas resoluciones de las Conferencias Imperiales de 1930 y 1937 aclaran o complementan las de 1926.

Pero de la Conferencia de 1926 deriva también otro documento fundamental para la constitución del Imperio: el Estatuto de Westminster. Como acabamos de decir, la Conferencia se ocupa de establecer algunas soluciones concretas que superen la disparidad entre la igualdad práctica de *status* de Gran Bretaña y los Dominios, y las formas existentes. Pero algunas de estas soluciones—las que se refieren a problemas de creación legislativa—son diferidas para una Conferencia especial sobre la legislación de los Dominios, que se reune en 1929. Esta Conferencia llega a unas conclusiones que, aprobadas por la Conferencia imperial de 1930, pasan parte de ellas a formar el Estatuto de Westminster, aprobado por el Parlamento británico y promulgado el 11 de diciembre de 1931. Su intención es poner acorde la igualdad de *status* con las facultades imperiales que el Parlamento del Reino Unido poseía a tenor de la *Colonial Laws Validity Act,* 1865; y para ello, éste renuncia al poder de legislar para los Dominios, salvo que lo sea a requerimiento y consentimiento expresos de éstos. En su texto hay que distinguir dos tipos de normas (1): *a)* las contenidas en el preámbulo, las cuales tienen carácter de convenciones constitucionales, y *b)* las contenidas en la parte dispositiva, que son las únicas normas legislativas, es decir, las únicas normas de «derecho estricto» de la constitución de la *Commonwealth,* pues todo lo demás son convenciones constitucionales (v. *supra,* pág. 88), ora expresadas en los acuerdos de las Conferencias Imperiales, ora en las prácticas con cada Dominio, ora en el preámbulo del mismo Estatuto. La materia que normativiza el Estatuto requería precisamente una ley del Parlamento británico, dado que las facultades que éste poseía para legislar con validez para los Dominios lo eran en virtud de la *Colonial Laws Validity Act;* es decir, según una ley del Parlamento cuya vigencia sólo podía ser anulada por otra ley del Parlamento.

2. La nueva estructura constitucional del Imperio representa la culminación del proceso anterior, en su tendencia hacia la plena autonomía de los Dominios en el orden interno y externo, y hacia la inordi-

nación de éstos en el Imperio mediante un sistema de cooperación. Junto a los Dominios existen otras entidades que, o bien forman las posesiones coloniales, o bien se encuentran en una situación especial. De esta manera el Imperio británico comprende actualmente los siguientes elementos:

A) La *British Commonwealth of Nations,* formada por Gran Bretaña y los Dominios; sus miembros están entre sí en pie de igualdad jurídica y vinculados por una relación de coordinación (2).

B) La India, que ocupa una situación jurídica y política peculiar, y que prácticamente se encuentra desde hace años en período constituyente.

C) El *Colonial Empire,* compuesto por colonias, protectorados y mandatos, en su mayor parte pertenecientes a la Gran Bretaña, pero también, en algunos casos, a los Dominios, formando una entidad en relaciones de supra y subordinación con respecto a la metrópoli.

D) Territorios de régimen especial, como condominios o zonas de hegemonía, pero sujetos de alguna manera al poder o al influjo británicos.

3. Recientemente, el general SMUTS ha sostenido la tesis de la conveniencia de la disolución del Imperio en la *Commonwealth.* Según el político sudafricano, en la organización actual de los pueblos británicos se siguen dos principios diferentes y contrapuestos; el del Imperio, basado en la centralización y en la subordinación, y el de la *Commonwealth,* basado en la descentralización y en «lazos espirituales más fuertes que el acero». Pero este principio dual debe ser superado para dar paso a una ordenación totalmente basada en la descentralización. A este fin las pequeñas colonias deben integrarse en unidades más amplias, dotadas de mayor autonomía que la que es posible disfrutar cuando se trata de pequeñas unidades; por otro lado, se debe hacer participar a los Dominios en la administración de las posesiones coloniales, pasando algunas de éstas a su dirección. De esta manera se extendería de un modo general el principio de descentralización, los Dominios se convertirían en auténticos participantes del Imperio, se «remozarían los lazos entre el Imperio y la *Commonwealth* y surgiría un nuevo interés y una nueva vitalidad en el sistema total»; se harían más estrechas las relaciones entre todos y se daría lugar a «una ordenación cooperativa mucho más lógica y animosa» (3).

Pasemos ahora a tratar de cada una de las partes integrantes del Imperio.

LA «COMMONWEALTH»

I. INTRODUCCIÓN.

1. El *report* aprobado por la Conferencia Imperial de 1926 define al grupo formado por los Dominios y la Gran Bretaña, como «el grupo de comunidades autónomas dentro del Imperio británico, iguales en estatuto, en manera alguna subordinadas unas a otras en ningún aspecto de sus asuntos internos y externos, aunque unidas por la común lealtad a la Corona y libremente asociadas como miembros de la *British Commonwealth* de naciones» (4). De esta definición se desprenden las siguientes notas:

a) La existencia de un grupo singular, en el seno del Imperio británico, formado por Gran Bretaña y los Dominios.

b) La igualdad de estatuto entre las partes integrantes, es decir, igualdad respecto a su condición y capacidad jurídico-pública; situación que lleva implícita, por parte de los Dominios, la totalidad de autonomía interna y la plena adquisición de la personalidad internacional. No se trata, sin embargo, de una igualdad mecánica, pues, como aclara el mismo *report*, «los principios de igualdad y similitud propios del estatuto no se extienden universalmente a las funciones»; no se pretende, pues, fijar un dogma, sino principios flexibles adaptados a los tiempos y a las circunstancias. Es decir, que aun siendo todos los miembros iguales estatutariamente, las cargas y, por consiguiente, las responsabilidades y el influjo de cada uno sobre la totalidad, pueden ser diferentes.

c) El momento negativo de esta igualdad de *status* e independencia de las partes está neutralizado por una común lealtad a la Corona. Pero en cuanto que, de acuerdo con el principio de autonomía, la Corona ha de actuar según el Consejo de cada una de las partes integrantes, es claro que la actividad política del conjunto ha de basarse en la cooperación; bien entendido que, aclara el *report*, «cada Dominio es ahora y siempre el único juez sobre la naturaleza y extensión de su cooperación» (4 bis).

d) Pero, según el *report,* la esencia del Imperio no radica en los elementos formales ni en las limitaciones de la recíproca interferencia, sino que depende esencialmente de motivos ideales: «las instituciones libres son su nervio *(life-blood).* La cooperación libre es su instrumento. La paz, la seguridad y el progreso se cuentan entre sus objetos» (5).

2. Como expresión adecuada para designar a este tipo de organización, se buscó la palabra *commonwealth,* que contaba a este efecto con una cierta tradición, aunque no siempre con un significado unánime. Así, en la literatura política del siglo XVI significa sociedad civil; en el siglo XVII, aun conservando este significado, adquiere el de República, siendo definida por la *Commonwealth Act* cromwelliana de 1649, como «gobierno por la suprema autoridad de la nación, por los representantes del pueblo en Parlamento... y sin ningún rey o Casa de los Lores» (6). Cae después en descrédito, hasta que en el siglo pasado es empleada por BRYCE en su libro *The American Commonwealth,* queriendo designar con ella, no tanto la forma de gobierno republicana, como el carácter federal y democrático del Estado norteamericano. Teniendo en cuenta este sentido, se la escoge para designar a la Federación australiana, que ya no era una república.

Más tarde es usada en el círculo de la *Round Table* en el sentido de comunidad o de corporación, frente a una organización fundada en relaciones de dominio. Se pensaba que la palabra *Commonwealth,* en analogía con la latina *respublica,* significaba una asociación basada en reglas jurídicas y dirigida al bien común, en la que todos los miembros deciden sobre los actos fundamentales de ella. Según Lionel CURTIS, los griegos realizaron la *Commonwealth-ciudad;* Inglaterra ha construído la *Commonwealth-nacional.* El próximo paso en la Historia tenía que ser la creación de una *Commonwealth-internacional,* cuyos sujetos no fueran hombres ni comarcas, sino pueblos; y entiende que el Imperio británico no sería una *Commonwealth* mientras que la responsabilidad de su dirección correspondiera únicamente al Reino Unido. Sin embargo, Lionel CURTIS creía todavía en la necesidad de un organismo coercitivo. En cambio, para el que realmente consiguió la aceptación oficial del vocablo, para el general SMUTS, que además de militar y político es jurista, la palabra *Commonwealth* tiene un sentido similar al de la *respublica christiana medieval;* es decir, al de una comunidad unida por el Derecho, pero no sujeta a una sola soberanía; idea

que en SMUTS se conexionaba, naturalmente, con el sistema espiritual del moderno internacionalismo idealista (7).

Oficialmente, la nueva designación es recogida por primera vez en la Conferencia imperial de 1917, al resolver que la futura organización «debe basarse en el pleno reconocimiento de los Dominios como naciones autónomas de una *Commonwealth* imperial». Como comenta B. K. LONG (8), «el empleo del término «una» es significativo. Sugiere que «Imperio» ya no era en 1917 un término apropiado para designar la asociación del Reino Unido y de los Dominios». La primera vez que se emplea el título completo (*British Commonwealth of Nations*), en este caso como sinónimo de Imperio británico, es en el tratado con Irlanda (1921) y en la ley de su ratificación por los Parlamentos británico e irlandés. Como se ve, la palabra ha ido evolucionando, en el aspecto que nos ocupa, desde el significado de república al de una comunidad sobre base paritaria. Es decir, se trata ahora de un complejo de naciones unidas por un vínculo real, no artificial—como, por ejemplo, la Sociedad de Naciones—, y que se extiende hacia un mismo origen racial y un mismo acontecer histórico, con relaciones más fundadas en el principio de la lealtad que en contractual, con un *status* jurídicamente igual, pero con una situación que políticamente puede ser desigual y no agrupadas de una manera mecánica, sino articuladas en un todo cuya representación visible es la Corona británica (9).

Veamos ahora el complejo de relaciones en que se despliega esta original organización política.

II. ORGANOS Y RELACIONES COMUNES.

Aparte del método de cooperación, la unidad entre las partes integrantes de la *Commonwealth* se verifica a través y como consecuencia de la comunidad de ciertos órganos y relaciones.

1. *La Corona.*

I. «La Corona—dice el Mensaje final de la Conferencia de 1926—es el símbolo y el emblema inmutable de la *British Commonwealth of Nations*». Pero, además de su carácter simbólico—sin duda

de importancia decisiva como momento de integración política—, la Corona, como veremos en seguida, es la clave del sistema constitucional de la *Commonwealth;* es lo que jurídica y, con seguridad, también políticamente, hace posible que ésta no se convierta en una pluralidad de Estados soberanos disuelta en la comunidad internacional. En primer lugar, según la definición citada de la Conferencia de 1926, el único lazo que une a Gran Bretaña y a los Dominios, desde el punto de vista jurídico constitucional, es «la lealtad común a la Corona» (10). No es exactamente lo mismo que una lealtad a la persona del rey; tampoco es una simple relación jurídica con un órgano del Estado, eliminada de todo factor personal. Precisamente cuando desprestigiada la palabra Estado, después de la etapa de Cromwell, apareció en la literatura inglesa el término Corona, lo fué con un significado de vía media, como un intento de armonizar el carácter personal de la monarquía con el carácter corporativo de institución política independiente de la persona del monarca Con respecto a los Dominios, resalta inmediatamente el carácter corporativo de la Corona; pero «el valor de este lazo está inconmensurablemente incrementado por el hecho de que la Corona no es una abstracción, sino que se manifiesta en la personalidad del soberano, apoyado por los miembros de la real familia» (11).

La lealtad *(alleigance)* es una relación de origen feudal y basada, por tanto, sobre un vínculo personal. Este carácter personal, si bien no ha sido totalmente eliminado, ha quedado reducido a «un respeto genuino y espontáneo» (12) hacia la persona del rey; de manera que, desde el punto de vista jurídico, la lealtad se ha objetivado y constituye simplemente un complejo de derechos y de obligaciones jurídico-públicas despersonalizadas. En consecuencia, «comunidad de lealtad» significa que ésta ha de expresarse en las mismas normas constiucionales y procedimientos y efectos políticos en todas y cada una de las entidades que integran la *Commonwealth;* es decir, que el monarca ocupa la misma posición constitucional en la Gran Bretaña que en el Canadá, Australia o cualquier otro Dominio.

II. El monarca es, por consiguiente, rey de la Gran Bretaña y de cada uno de los Dominios. Dicha cualidad es ya recogida en los títulos adoptados en la coronación de Eduardo VII; pero tal significación se acentúa con los acuerdos de 1926 y 1930 y, sobre todo, con el Estatuto de Westminster de 1931, cuyo preámbulo establece la siguiente convención constitucional: «toda modificación en la ley tocante a la suce-

sión del trono o a los títulos reales debe requerir el asentimiento, tanto de los Parlamentos de todos los Dominios como del Parlamento del Reino Unido» (13). Convención que hubo de ponerse en práctica con motivo de la crisis constitucional planteada por la abdicación de Eduardo VIII (14).

Pasada esta crisis, la calidad del monarca de rey de cada uno de los Dominios se ratificó de manera solemne con motivo de la coronación de Jorge VI, cuya fórmula de juramento rezaba: «¿Juráis y prometéis solemnemente gobernar los pueblos de la Gran Bretaña, Irlanda, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Unión Sudafricana... de acuerdo con sus respectivas leyes y costumbres?» El *premier* canadiense, MACKENZIE KING, no dejó de comentar el significado de este acto, en el que, según sus palabras, la permanente tradición había acogido en su seno las nuevas circunstancias y situaciones constitucionales, dando solemnemente un nuevo sentido a la aceptación de la Corona; por primera vez, los Dominios son expresamente nombrados en el juramento: «por primera vez en esta gran ceremonia se ha reconocido que las relaciones entre el rey y su pueblo del Canadá son directas e inmediatas. El juramento ha incorporado ampliamente los principios sobre los cuales está construído nuestro sistema de gobierno» (15).

III. Ser rey de la Gran Bretaña y de cada uno de los Dominios, y estar con éstos en la misma relación que con la Gran Bretaña, es decir, precisando para sus actos el refrendo de ministros responsables, significa que existen tantos «Gobiernos de Su Majestad» como partes integrantes de la *Commonwealth*, o sea que existe un «Gobierno de Su Majestad para el Reino Unido»; otro, para Canadá; otro, para Australia, etc. En los asuntos que sólo interesen a una de las partes, el monarca actuará según el consejo del Gabinete de la parte interesada; en aquellos que interesen a la totalidad, actuará con el consejo de todos. Tal principio, enunciado en el célebre *Memorandum* de los *premiers* de 1919, encuentra expresión protocolaria en la fórmula «*my Ministers from the Dominions*», empleada, por ejemplo, en la Conferencia Imperial de 1930. Más tarde, en julio de 1936, Eduardo VIII inaugura en calidad de rey del Canadá, y asistido por ministros de este país, el monumento en Vimy al soldado canadiense; en virtud del mismo principio, cuando Jorge VI visitó el Canadá no llevó en su séquito oficial ministros ingleses, ya que tenía su propio Gobierno en su Dominio del Canadá. Pero cuando Eduardo VIII hubo de elegir entre su matrimo-

nio y la abdicación, no decidió hasta conocer los puntos de vista de todos los Gobiernos de la *Commonwealth*.

IV. La Corona está presente en Gran Bretaña, en la persona física del rey; en los Dominios, en la persona del gobernador general. Sin embargo, se reserva el rey su propia acción personal, dentro, naturalmente, de las normas constitucionales, en los siguientes asuntos:

a) Materias de política internacional, pues aunque la política internacional de los Dominios es conducida por ellos mismos, sin embargo, la intervención que las normas constitucionales asignan al rey ha de tener lugar principalmente por sí mismo y no a través del gobernador general.

b) Concesión de títulos y honores, compatible con la concesión de condecoraciones locales por parte de los Gobiernos de los Dominios.

c) Nombramiento de subgobernador.

V. De esta manera, la Corona, bien por sí misma, bien a través del gobernador, es «el poder ejecutivo supremo en el Reino Unido y en todos los Dominios». De forma que en toda la *Commonwealth* cualquier acto ha de hacerse en nombre del rey y observado en todos los sitios las mismas formas. Y si en la mayoría de los casos la acción de la Corona se ejerce a través del gobernador, en las materias reservadas nadie puede suplir la acción personal del rey.

Así, pues, la Corona es, como decíamos, la clave constitucional de la *Commonwealth;* desde un punto de vista jurídico, si aquélla desapareciese, los Dominios quedarían desvinculados entre sí y ésta convertida en una pluralidad de Estados soberanos.

De esta manera la Corona ocupa en el seno de la *Commonwealth* una posición peculiar. Es el elemento integrador; pero, dada su flexibilidad, posibilita al mismo tiempo la acción independiente y separada. Es a la vez una y múltiple. Una Corona que es aconsejada separadamente por cada Gobierno, o una Corona que sólo puede actuar constitucionalmente, con el consejo unánime de todos. Es una, porque se funda en una misma lealtad, en un vínculo jurídico idéntico, porque se expresa en todo momento en una misma naturaleza institucional que requiere el mismo método y los mismos órganos de cooperación; es una, porque los actos de la *Commonwealth*, total y parcialmente, sólo adquieren significación por referencia a la misma Corona; no se trata de varias Coronas que coinciden en el titular, pero sujetas a distinta regulación institucional desde el punto de vista de la Constitución y de los

derechos dinásticos—lo que diferencia radicalmente a la *Commonwealth* de la Unión Personal—, sino de una misma Corona que se despliega en varias para el ejercicio de su actividad.

Pero en cuanto es inherente a la naturaleza de la Corona británica, efectuar sus actos a través de un Gobierno responsable, y en cuanto que existen tantos Gobiernos como unidades de la *Commonwealth,* la Corona es una Corona plural: hay tantas Coronas como Dominios y metrópoli, pues ningún acto ejecutado por ella para un país puede obligar a otro; en el ejercicio hay, pues, tantas Coronas como miembros de la *Commonwealth,* y cada una de ellas poseyendo su propia personalidad, ya que los actos ejecutados en cuanto rey del Canadá, por ejemplo, forman una unidad de actos cualitativamente distinta de los ejercidos como rey de Gran Bretaña o de Australia. Podríamos decir quizá que es una en esencia y varias en cuanto al ejercicio, aunque algunos tratadistas británicos gustan más compararla con el misterio de la Trinidad.

2. *El gobernador general.*

Como hemos indicado, la Corona está presente en los Dominios en la persona del gobernador general. La igualdad de estatuto y la identidad en la naturaleza institucional de la Corona mueven a la Conferencia de 1926 a proclamar «que el gobernador general de un Dominio es el representante de la Corona, teniendo en todos los aspectos esenciales la misma posición en relación con los negocios públicos que tiene su majestad el rey en Gran Bretaña, y que no es representante o agente del Gobierno de su majestad en Gran Bretaña o de un departamento de este Gobierno» (16). Así, pues, con arreglo a esta definición, el gobernador general es simplemente la representación, en el sentido más preciso de esta palabra, de la Corona británica en su propia naturaleza objetiva; es decir, como órgano al que corresponde unas determinadas competencias y prerrogativas dentro de un sistema político concreto, cuyo modelo es la monarquía constitucional inglesa. Siguiendo la distinción de ZIMMER, a la que aludimos en un capítulo anterior, podríamos decir que la Corona inglesa se ha hecho Corona británica al extender su misma forma institucional a todos los núcleos de habitantes ingleses del Imperio. Ya en el Segundo Imperio el gobernador general adquiría cada vez más el papel de monarca constitucional; sin

embargo, a veces sabía actualizar poderes que en la monarquía inglesa no eran más que potenciales y formales. Pero ciertos acontecimientos —ante todo la actitud de Hertzog en Sudáfrica y los incidentes derivados de la negativa del gobernador general canadiense a disolver el Parlamento, a pesar del consejo del *premier*—motivaron la anterior declaración, que asimila completamente la posición constitucional del gobernador en el Dominio a la del rey en la Gran Bretaña.

La citada Conferencia imperial establece también que, de acuerdo con la nueva situación constitucional del gobernador, éste dejará de ser el intermediario para la comunicación oficial entre los Gobiernos de los Dominios y el de la Metrópoli, acuerdo que era lógico, pues al despojar al gobernador de su carácter de representante del Gobierno, se convertían en relaciones de cooperación política lo que antes eran relaciones de subordinación administrativa. El gobernador es, sin embargo, vía normal de relación entre el Gobierno de los Dominios y el rey, salvo en caso excepcional (v. *infra*, pág. 159) o en los que exista un contacto personal entre los ministros del Dominio y el monarca (por ejemplo, en los viajes de aquéllos a Inglaterra); pero tampoco en éstos casos la comunicación con el rey se hace a través del Gobierno británico, sino a través del secretario privado del monarca.

La supresión de la injerencia del Gobierno británico en los Dominios se expresa también en el nombramiento del gobernador. Desde hacía cierto tiempo era normal que a este nombramiento precediera una consulta con el Gobierno del Dominio interesado, que a veces rechazaba la lista propuesta y sugería un nuevo nombre, que era aceptado. Pero el acuerdo formal y general en este sentido tiene lugar en la Conferencia Imperial de 1930, que establece que siendo Su Majestad y el Dominio en cuestión las partes interesadas en el nombramiento del gobernador general, el consejo que precisan todos los actos de la Corona deberá ser dado por el Gobierno del Dominio interesado (17). Asimismo, las *Instrucciones* al nuevo gobernador deberán ser redactadas según los puntos de vista del Gobierno del Dominio, y firmadas, lo mismo que el nombramiento, por el *premier* de la parte interesada. La intervención del ministro de Dominios, que firmaba junto al rey y el *premier*, está en curso de desaparición.

3. *La doble nacionalidad.*

La lealtad común a la Corona, compatible con la plena autonomía de los Dominios, se manifiesta en la doble nacionalidad de los súbditos de la *Commonwealth*. Existe así una nacionalidad común, poseída por todos los súbditos de Su Majestad, y que se adquiere por nacimiento o naturalización en cualquier parte de la *Commonwealth* o de sus posesiones, y una nacionalidad o estatuto particular que corresponde a la ciudadanía de cada una de dichas partes, y cuya concesión tiene lugar en los términos establecidos por el Dominio en cuestión, aunque las Conferencias imperiales (sobre todo la de 1937) insisten sobre la necesidad de una regulación clara y uniforme.

4. *El Comité judicial del Consejo privado.*

Ya hemos hablado de este Tribunal de apelación imperial en el capítulo anterior. Veamos ahora la evolución sufrida y su significación dentro del actual complejo de la *Commonwealth*.

La función del Comité judicial del Consejo privado se basaba en el privilegio perteneciente a todo súbdito británico a apelar a Su Majestad en Consejo de una decisión de un Tribunal. Dado que el rey lo es, de manera inmediata, de la totalidad de los súbditos de la *Commonwealth*, y que las decisiones del Consejo derivan de la prerrogativa regia, parecía no debía existir ninguna incompatibilidad entre la apelación al *Privy Council* y a la igualdad de *status* de los Dominios. Sin embargo, frente a esta circunstancia se daba el hecho de que el Consejo privado es jurídicamente un órgano de la administración del Reino Unido (18), y de aquí que la apelación a él fuera considerada como una limitación de la autonomía de los Dominios, y que frecuentemente se manifestara el deseo de su supresión. Antes de la situación creada por el Estatuto de Westminster, los Dominios carecían de poder para la abolición de tales apelaciones, ya que éstas: *a)* se basaban en una prerrogativa regia, que sólo podía ser modificada por el Parlamento de Gran Bretaña; *b)* sus atribuciones y funcionamiento estaban establecidos en virtud de Actas del Parlamento de Londres, y, por tanto, no podían ser alte-

radas por las leyes de los Dominios, y *c)* éstos carecían del poder para dictar normas con carácter extraterritorial.

Por consiguiente, los Dominios sólo podían lograr modificaciones en las competencias del Comité judicial, mediante negociaciones con el Gobierno metropolitano, a fin de que tales modificaciones fuesen establecidas a través de una ley del Parlamento imperial. Este fué el camino que, como hemos visto anteriormente, siguieron Africa del Sur y Australia Tal práctica se convirtió en convención constitucional al aprobar la Conferencia Imperial de 1926 una resolución que decía: «Ha quedado claro que no forma parte de la política del Gobierno de Su Majestad en la Gran Bretaña que las cuestiones que afectan a las apelaciones judiciales puedan resolverse de otro modo que de acuerdo con los deseos de la parte del Imperio primariamente afectada» (19). En resumen: que, a requerimiento del Dominio, el Parlamento del Reino Unido suprimiría o limitaría la jurisdicción del *Privy Council*.

Pero todavía era preciso contar con el Parlamento imperial. Mas, con la aprobación del Estatuto de Westminster de 1931, se llegó a la posibilidad de la completa emancipación del *Privy Council*, por acto unilateral de los Parlamentos de los Dominios, en virtud de la sección segunda de dicho Estatuto, que les autoriza a aprobar cualquier ley, aunque esté en contradicción con un Acta del Parlamento de Londres, o a abolir o modificar cualquier Acta anterior de este Parlamento; y de la sección tercera, que les da facultad para establecer leyes con efectos extraterritoriales (v. *infra*, pág. 137).

En el año 1933, dos Dominios deciden hacer uso de la nueva posibilidad: Irlanda, que suprime toda clase de apelaciones, y Canadá, que declara abolidas las de materia criminal. El mismo *Privy Council*, con ocasión de los casos «Moore contra el fiscal general para el Estado Libre de Irlanda» y «British Coal Corporation contra el rey», declara, respectivamente, que, de acuerdo con el Estatuto de Westminster, son válidas la ley aprobada por el Oireachtas aboliendo toda apelación provinente del Estado Libre de Irlanda y la del Parlamento canadiense con respecto a las apelaciones criminales.

El resto de los Dominios no ha decidido modificar la situación establecida. Con la regulación del Estatuto ha desaparecido realmente la limitación formal de la autonomía, que supone la posibilidad de apelación al Consejo privado, ya que en cualquier instante puede ser abolida por acto unilateral del Dominio Sin embargo, la materia está sujeta a

fuertes controversias, cuyas argumentaciones se resumen en estas palabras de A. B. KEITH: «Se arguye que es indigno para el Canadá rebasar sus fronteras para buscar capacidad o imparcialidad judicial; que la ignorancia de las condiciones locales causa errores en las decisiones del *Privy Council;* que el proceso es costoso y dilatorio, dando leoninas ventajas a las sociedades ricas sobre los litigantes pobres, y que la existencia de la apelación tiende a descender la condición y a rebajar los méritos de los Tribunales de los Dominios... Por otra parte, se insiste en la imparcialidad y dignidad del Tribunal; en su perspectiva imperial; en su valor como una vértebra del Imperio, y en sus funciones de asegurar la uniformidad de interpretación de materias tales como la prerrogativa y derecho constitucional general, el *Common law* y los Estatutos del Derecho inglés, adoptados por los Dominios» (20).

III. EL ESTATUTO DE DOMINIO.

1. *El Estatuto interno.*

1. La igualdad de estatuto con que la Conferencia Imperial de 1926 define la situación recíproca de los miembros de la *Commonwealth* no era compatible con la preeminencia jurídica que el Gobierno y el Parlamento del Reino Unido tenían en el Segundo Imperio, en lo que respecta a la legislación imperial. Como ya indicamos, a fin de superar esta situación, se reune en 1929 una Conferencia de carácter técnico sobre la legislación de los Dominios, cuyas conclusiones fueron aprobadas por la Conferencia Imperial de 1930, adquiriendo parte de ellas forma legal con la aprobación del Estatuto de Westminster por el Parlamento británico. Resultado de todos estos acuerdos ha sido la total independencia legislativa de los Dominios y, por consiguiente, la pérdida por parte del Parlamento de la Gran Bretaña de su situación de hegemonía.

2. El nuevo *status* así conseguido se manifiesta en los siguientes términos:

I. En primer lugar, se concede a los Dominios la posibilidad de abolir el poder que poseía la Corona con el Consejo del Gobierno del Reino Unido para rechazar, en el plazo de dos años, las leyes aprobadas por las Legislaturas de los Dominios, pues tal veto suponía una

injerencia del Gobierno británico en la legislación colonial. En realidad, la Conferencia de 1930 no hace en este aspecto más que formalizar una convención anterior, ya que dicho veto no había sido ejercido desde hacía muchos años.

II. Como es sabido, en el Segundo Imperio existían también una serie de materias sobre cuya sanción debía decidir personalmente el monarca, con el consejo del Gobierno del Reino Unido. Tales reservas podían ser discrecionales—es decir, que su paso a la consideración del monarca quedaba al arbitrio del gobernador general—u obligatorias, o sea materias sobre las cuales no podía decidir el gobernador general. Tal situación representaba otra injerencia del Gobierno metropolitano y paralelamente una disminución de las facultades legislativas de los Dominios. En vista de ello, la Conferencia de 1930 acuerda dar posibilidades a los Dominios para la supresión de tales injerencias, de manera que en el futuro la decisión sobre si una materia exige la consideración personal del rey, así como el consejo al monarca sobre el asunto en cuestión, depende del Gobierno del Dominio interesado.

III. La independencia de los Dominios con respecto a la hegemonía legislativa del Parlamento del Reino Unido se manifiesta fundamentalmente en los siguientes puntos del *Estatuto de Westminster*, que representa la abolición para los Dominios de la *Colonial Laws Validity Act:*

a) Ninguna ley o precepto de una ley hecha por el Parlamento de un Dominio será nula o no vigente por la sola circunstancia de contradecir el derecho de Inglaterra o un Acta del Parlamento del Reino Unido o una orden o reglamento hechos en virtud de tal Acta. (Sección 2.ª, 2.)

b) Consecuentemente, ningún Acta del Parlamento del Reino Unido se considerará extendida a un Dominio como formando parte de su ordenamiento jurídico, a menos que éste declare expresamente, y así conste en el Acta, que ha sido estatuída a su requerimiento y con su consentimiento. (Preámbulo y Sección 4.ª)

c) Los Parlamentos de los Dominios tienen poder para abolir o modificar todas las Actas, órdenes, etc., del Reino Unido anteriores a 1931, en cuanto formen parte de la legislación del Dominio. (Sección 2.ª, 2.)

IV. Sin embargo, el mismo Estatuto establece ciertas limitaciones a este poder, en lo que respecta a la reforma de sus propias constituciones

10

por Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Pero para comprender el significado de estas limitaciones se precisan unas consideraciones previas.

Como es sabido, la Constitución del Canadá *(British North America Act)* era un Acta del Parlamento del Reino Unido, cuya reforma correspondía también a este Parlamento. Desde 1867 a 1930 había sido enmendada siete veces, aunque siempre a petición del Gobierno o del Parlamento del Canadá; de manera que existía la convención de que la reforma habría de hacerse a solicitud canadiense, pero no la de que el Parlamento del Reino Unido debiera atender necesariamente a tal requerimiento. Y el hecho de que la reforma tuviera que ser verificada por un poder superior al Gobierno central del Canadá, era para las provincias federadas del Dominio la garantía de que sus derechos y la esfera de su competencia no podían ser absorbidos por la Federación. Pero, con arreglo a los términos supradichos del Estatuto de Westminster, tal garantía desaparecía, puesto que el Dominio podía anular cualquiera de las leyes británicas que formaban parte de su ordenamiento jurídico, y podría por tanto convertir la Constitución federal en unitaria. En vista de ello, la Conferencia para la legislación de los Dominios acuerda reservar la modificación de la Constitución al Parlamento del Reino Unido; tal resolución fué aprobada por el Parlamento canadiense; pero como, con todo, los términos en que estaba redactada no ofrecían suficiente garantía a las provincias, éstas celebraron una Conferencia entre sí y con el Gobierno de la Federación, tomando unos acuerdos que, a petición del Gobierno canadiense, pasaron a constituir la Sección 7.ª del Estatuto, a tenor de la cual: *a)* se exceptúa la reforma de la Constitución del poder conferido al Dominio del Canadá para abrogar o modificar cualquiera de sus leyes; *b)* se extiende a la provincia, dentro de la esfera de su competencia, el poder de conservar, adoptar o de rechazar leyes del Reino Unido. Era preciso mantener este derecho en las provincias, pues de otra manera la Federación podría invadir, por su facultad de abrogación, algunas materias que formaban parte de la esfera jurídica de aquéllas; *c)* la garantía del *statu quo* constitucional queda perfeccionada en cuanto los poderes conferidos por el Estatuto, tanto al Parlamento federal como a los de las provincias, se limitan a las materias que son competencia de cada uno de ellos.

Similar a la canadiense era la situación de Australia, aunque con ciertas diferencias de matiz, pues si bien las ocho primeras secciones de su Constitución sólo podían ser reformadas por el Parlamento del

Reino Unido, en cambio, las restantes podían serlo por la propia Australia con arreglo a un método que garantizaba los derechos y el concurso de los Estados. Después de discutirse la cuestión en el Parlamento australiano se acordó solicitar la inclusión en el Estatuto de las normas siguientes (Sección 9.ª): *a)* toda reforma de la Constitución australiana ha de verificarse de acuerdo con las normas y métodos existentes; *b)* los poderes conferidos por el Estatuto al Parlamento de Australia no le autorizan en modo alguno a legislar sobre materias que competen a los Estados.

Por lo que respecta a Nueva Zelanda, este Dominio por poseer una organización unitaria no tenía los problemas de competencias federales de Canadá y Australia, y en vista de ello la Conferencia para legislación de los Dominios de 1929 estableció que pertenecía a las autoridades neozelandesas «si y en qué manera les debía ser concedido el poder de reforma» (21); pero Nueva Zelanda consideró preferible que el Parlamento del Reino Unido siguiera actuando como guardián de la Constitución, y, en su virtud, el Estatuto estableció la reforma con método idéntico a la de Australia. En cambio, Africa del Sur e Irlanda no hicieron tales solicitudes, y con arreglo al Estatuto recibieron pleno poder legislativo, incluso para la reforma de sus Constituciones (22).

3. Debe observarse que el Estatuto de Westminster no anula, sino que condiciona la facultad del Parlamento de la Gran Bretaña para dictar leyes con vigencia en todas las partes del Imperio. La intención de la citada Sección 4.ª no es abolir en absoluto la función legislativa imperial del Parlamento del Reino Unido, sino, como expresó la Conferencia para legislación de los Dominios, conciliar la existencia de esta función con la situación a que había llegado de hecho el desarrollo constitucional de éstos.

Con arreglo al Estatuto, el Parlamento puede continuar legislando para la totalidad de la *Commonwealth;* pero sólo en tanto los Dominios lo requieran y le presten su asentimiento para cada caso concreto. Se trata, pues, de un método de creación de una legislación unitaria para las materias que en cada caso se estimen oportunas, sin necesidad de recurrir para ello a un procedimiento similar al de las convenciones internacionales.

El método de asentimiento a la legislación del Parlamento de Londres, así como los órganos encargados de darla, varían según la constitución de cada Dominio, salvo cuando se trate de una ley «referente

a la sucesión del Trono o al Sello y títulos reales», en cuyo caso debe requerir el asentimiento precisamente de los Parlamentos de todos los Dominios.

Sin embargo, el procedimiento antes citado de lograr la unidad legislativa imperial por el mero requerimiento y asentimiento de los Dominios a las decisiones del Parlamento de Londres, y que hace que éste conserve una posición de *primus inter pares,* no tiene lugar por lo que respecta a Africa del Sur, ya que este Dominio aprobó el 22 de enero de 1934 la *Status of the Union Act,* destinada a la adopción del Estatuto de Westminster, y en la que proclama al Parlamento sudafricano como único poder legislativo soberano en y sobre la Unión, estableciéndose que ninguna ley del Parlamento del Reino Unido formará parte integrante del derecho de la Unión, a no ser que su texto sea expresamente transformado en una ley del Parlamento de la Unión (23). Es decir, que mientras el resto de la *Commonwealth* reconoce la posición directiva del Parlamento de Londres y admite que la unidad legislativa pueda lograrse por vía de asentimiento, en cambio, Africa del Sur rechaza toda presunción de subordinación, y consecuentemente la unidad legislativa sólo puede lograrse por una ley de su Parlamento, aunque pueda ser redactada en los mismos términos que el Acta del Reino Unido.

La razón política de que Africa del Sur diera esta ley fué la pretensión del partido nacionalista de afirmar el derecho que a la secesión, o al menos a la igualdad con el Parlamento del Reino Unido, les ofrecían las normas establecidas, según la interpretación—discutible—que el Gobierno y la Legislatura del Dominio hicieron de las convenciones constitucionales y de la parte dispositiva del Estatuto. La razón jurídica radicaba en un problema que para nosotros tiene un significado más general. Con arreglo a la doctrina de la soberanía del Parlamento del Reino Unido, ninguna ley dictada por él puede privarle de su soberanía sobre esta ley; es decir, que el Parlamento no se considera ligado por ninguna ley anterior; de forma que el Estatuto de Westminster podría ser sustituído en cualquier momento por otra regulación, y, con arreglo a la doctrina de la soberanía del Parlamento, los Tribunales de justicia de todo el Imperio tendrían que aplicar la nueva ley, bien fuera derogatoria del Estatuto, bien fuera que legislase para los Dominios sin tener en cuenta las condiciones establecidas en la Sección 4.ª del Estatuto. Ahora bien: el mismo Derecho público británico proporciona una

salida a esta situación: la soberanía pertenece ciertamente al Parlamento, pero es efectiva solamente en tanto la apliquen los Tribunales. La intención del *Status of the Union Act* es precisamente invitar a los Tribunales de Africa del Sur a que no apliquen más ley que la del propio Parlamento africano, a fin de prever y hacer inefectiva la posibilidad legal por parte del Parlamento del Reino Unido de restringir o no tener en cuenta las normas de la Sección 4.ª del Estatuto.

2. *El Estatuto internacional.*

A. *Unidad y pluralidad internacional de la «Commonwealth».*

I. Las resoluciones de las Conferencias de 1923, 1926 y 1930 dan, por un lado, carácter formal a la situación a que había conducido el proceso histórico a partir de la iniciación de la guerra de 1914-1918; por otro limitan, en cierto modo, la autonomía prácticamente lograda, inordinándola en el sistema de cooperación imperial.

1. La nueva ordenación parte de la distinción entre dos tipos de materias de política internacional: las que tienen un interés local y las que tienen interés general. Las primeras pueden ser conducidas por la parte interesada y sin referencia a las demás; las segundas deben ser objeto de una acción conjunta, pero llevada en pie de igualdad entre todas las partes integrantes de la *Commonwealth*, de acuerdo con la igualdad de *status* que domina las relaciones entre los diversos miembros.

De esta manera ya no tiene lugar, como en el Segundo Imperio, la identificación de la totalidad imperial con el Reino Unido, en lo que a las relaciones internacionales se refiere, ni actúa Gran Bretaña como único Estado soberano capaz de derechos y de obligaciones internacionales. A la rígida unidad jurídicointernacional del Segundo Imperio ha sucedido así una pluralidad de entidades jurídicopolíticas de igual condición. Pero, sin embargo, sería tratar el problema de una manera simplista si nos contentáramos con decir esto, pues tal pluralidad e igualdad formal se encuentra neutralizada por varios factores jurídicos y políticos, que contribuyen a mantener la unidad de la *Commenwealth* hacia el exterior.

2. En primer lugar, el hecho de que el Reino Unido y los Dominios se integren en una misma Corona, significa que toda acción inter-

nacional importante y llevada a cabo por cualquier entidad de la *Commonwealth* precisa la intervención del mismo monarca y de los mismos métodos. A esto hay que añadir que la política de las diversas partes ha de desarrollarse dentro de un sistema de coordinación con las demás, bien a través de las Conferencias Imperiales, bien a través de otros métodos y órganos, a los que aludiremos más adelante.

3. La unidad jurídica de la *Commonwealth* y la no disolución de la misma en una pluralidad de Estados soberanos se manifiesta también en cuanto que para sus relaciones internas no rige el Derecho internacional, ni tienen competencia los órganos generales de la comunidad internacional, aun cuando individualmente y en relación con terceros Estados estén todos y cada uno de sus miembros sujetos a ellos. El problema de la sustracción de las relaciones interimperiales a las normas jurídicointernacionales comunes se planteó en 1924 con ocasión del registro del tratado angloirlandés de 1921 en la Sociedad de Naciones. Fundándose en el artículo 18 del Pacto (24), el Estado Libre decidió registrar el tratado. El Gobierno del Reino Unido mostró entonces su criterio en una nota concebida en los términos siguientes: «Desde que el Pacto de la Sociedad de Naciones entró en vigor, el Gobierno de su majestad ha adoptado consecuentemente el criterio de que ninguna convención concluída bajo los auspicios de la Sociedad se extienda a la regulación de las relaciones *inter se* de las diversas partes del Imperio» (25). Y claro está que si no eran aplicables las normas de la Sociedad de Naciones, con menor motivo lo serán las que están al margen de la Sociedad.

Cierto que la nota citada constituye una declaración unilateral sobre la que no se pronunciaron oficialmente los Dominios. Pero la Conferencia imperial de 1926 acuerda ya una convención constitucional sobre el problema, en virtud del cual el hecho de que los tratados se concluyan en nombre del rey «como símbolo de la relación especial que existe entre las diferentes partes del Imperio hace superflua la inclusión de cualquier disposición en el sentido de que los términos del tratado no deben ser considerados como regulación *inter se* de los derechos y obligaciones de los varios territorios, por cuenta de los cuales ha sido firmado en nombre del rey» (26).

La convención hace referencia a los tratados, sin duda porque en ellos hay una adhesión patente y expresa de los diversos miembros; pero el hecho mismo de que la invalidez de sus normas se la haga

derivar del principio de la «común lealtad a la Corona» lleva implícita la repulsa a admitir, como reguladora de las relaciones interimperiales, a toda norma que no derive su validez de dicha lealtad a la Corona, y así también, por consiguiente, la repulsa del resto de las normas jurídicointernacionales.

Se admite, sin embargo, que ciertas normas derivadas de acuerdos internacionales regulen las relaciones internas de la *Commonwealth,* pero siempre que para ello sufran la necesaria transformación; es decir, que si en un caso dado las normas internacionales y las internas de la *Commonwealth* pueden coincidir en su contenido, permanecen no obstante diferentes desde el punto de vista formal: no valen en calidad de normas internacionales, sino en calidad de normas interimperiales. La Conferencia de 1926 prevé esta posibilidad y da directivas para ella, estableciendo que, «en el caso de ciertos convenios internacionales, los Gobiernos de las diferentes partes del Imperio pueden aplicar entre sí mismos algunas de sus disposiciones como medida administrativa. En este caso será pertinente declaren en qué extensión y en qué términos serán aplicables tales disposiciones» (27). Asimismo, nada impide que, al igual que el caso de los acuerdos internacionales, se transforme en normas de la *Commonwealth* el contenido de ciertas normas internacionales expresadas en el uso (28) o derivadas inmediatamente de la coexistencia misma de los Estados.

Pero es claro que, si se rechazan los preceptos jurídicointernacionales, también se ha de rechazar la jurisdicción de los órganos de la comunidad internacional encargados de aplicarlos. La cuestión se planteó concretamente en 1929, con motivo de la suscripción por parte de los miembros de la *Commonwealth* de la llamada «cláusula facultativa» del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Según esta cláusula (art. 32 del Estatuto), los Estados que le presten su adhesión se comprometen a reconocer como obligatoria la jurisdicción del Tribunal en ciertas diferencias jurídicas (29). Los miembros de la *Commonwealth* suscribieron la cláusula, pero con la salvedad de reservar de su competencia las cuestiones que pudieran surgir entre ellos mismos, y, por su parte, el Reino Unido añadió a su declaración formal que «están excluídas las disputas con otros miembros de la *Commonwealth* británica, puesto que los miembros de la *Commonwealth,* aunque unidades internacionales en el pleno sentido de la palabra, están unidos por su común lealtad a la Corona. Las diferencias entre ellos deben, por

consiguiente, ser resueltas por un método diferente» (30). Así, pues, los miembros de la *Commonwealth* declaran estar unidos por «un lazo especial de relación» que no permite que entienda de sus disputas el Tribunal de La Haya. Pero, perdida la supremacía legal del Reino Unido, se hacía preciso otro órgano que dirimiese sus litigios y que no fuera ni un órgano nacional ni un órgano de la comunidad internacional; a este fin, la Conferencia de 1930 se pronuncia por la creación de un Tribunal de la *Commonwealth* (31) (véase *infra*, pág. 160).

Parecido significado—aunque en el campo de la política económica internacional—tienen los acuerdos de Ottawa, por los que se crea un sistema preferencial sin que pueda ser obstaculizado por la cláusula llamada de nación más favorecida, que, como es sabido, constituye la norma casi prácticamente universal de las relaciones jurídicoaduaneras internacionales.

4. Pero, aparte de esta exclusión de las normas jurídicas internacionales y de los órganos encargados de declararlas y aplicarlas, de la regulación de las relaciones *inter se* de los miembros de la *Commonwealth*, aparte de todo esto, su pluralidad internacional queda también limitada por un factor político de primer orden, en cuanto que, sin perjuicio de la igualdad jurídica de sus miembros, y a pesar de la carencia de un órgano central de gestión permanente, el Reino Unido ocupa una situación directiva con respecto a los demás miembros, situación directiva que facilita, por otra parte, una unidad de acción y de esfuerzos en la política internacional. La misma Conferencia de 1926, que estableció formalmente la igualdad de *status*, expresa que igualdad y similitud de *status* no significa de manera universal la igualdad y similitud de función; y aclara más adelante que «en esta esfera [política exterior], como en la esfera de defensa, la mayor porción de responsabilidad permanece todavía y permanecerá por algún tiempo en el Gobierno de Su Majestad de la Gran Bretaña» (32). Así, pues, los grados de *status*, función y responsabilidad, no tienen que ser necesariamente iguales.

Es claro que un Dominio con su número reducido de habitantes en relación con el del Reino Unido y sus colonias, su mucho menor desarrollo industrial, su escasa experiencia diplomática, su menor información y capacidad de interpretación de los acontecimientos y su menor potencial militar, no puede tener la misma función en la dirección de la política exterior de la *Commonwealth* que aquella que corresponde a

Gran Bretaña, con su sistema de alianzas, su experiencia política, sus posesiones coloniales, su poderío militar y marítimo, su indudable información, etc., incluso en la misma política internacional de ámbito no mundial, sino local, ha de pertenecer la *vis* directiva al Reino Unido, pues en la época actual todo conflicto amenaza convertirse en general, y es claro que en este caso el mayor papel habría de corresponderle a Gran Bretaña. Sin embargo, no quiere esto decir que los Dominios sigan ciegamente los compromisos contraídos por Gran Bretaña, o que en un caso dado no sean capaces de modificar algún punto de su política internacional, sino, sencillamente, que dentro del sistema de igualdad y de cooperación corresponde al Reino Unido una mayor responsabilidad y una más importante función en la dirección general de la política. Así, por ejemplo, los Dominios han adquirido el *jus legationis;* pero, como veremos más adelante, su aparato diplomático, al menos hasta la guerra, ha sido muy restringido en comparación con el del Reino Unido, circunstancia que demuestra que, a pesar de las facultades recibidas, prefieren, en lo que no les atañe muy directamente, dejar sus relaciones diplomáticas en manos de los servicios de la Gran Bretaña, que con su experiencia y tradición puede, en circunstancias normales, servir los intereses de los Dominios de una manera quizá más eficaz que lo haría una diplomacia novel. La desproporción se acentúa aún más en lo que se refiere a los servicios consulares. Claro está que ningún obstáculo legal se opone a que se modifiquen éstas y otras condiciones; pero, hoy por hoy, la situación se encuentra resumida en estas palabras del ministro de Negocios Extranjeros australiano, doctor EVATT, en un discurso en el que aboga por el no aislamiento para la postguerra: «No podemos retraernos de Europa por la razón de que el centro de la *Commonwealth* británica y del Imperio es Europa» (33).

La posición directiva de Gran Bretaña se advierte también claramente en los problemas de defensa imperial. Como veremos después, ésta se basa sobre los dos principios esenciales de defensa local por cada Dominio y cooperación con los demás y el Reino Unido para la defensa conjunta del Imperio; pero cooperación no quiere decir responsabilidad. Así, la Conferencia imperial de 1923 establece que, además de la defensa local que corresponde a la parte interesada, deben tomarse medidas para salvaguardar las rutas imperiales, especialmente la mediterránea y la del mar Rojo, y expresa «el hondo interés de la *Commonwealth* de Australia, del Dominio de Nueva Zelanda y de India en la instalación de

una base naval en Singapur, como esencial para... la seguridad de los territorios y comercio del Imperio en aguas orientales» (34). Pero es evidente que a quien corresponde predominantemente la función de proveer a la defensa de dichas rutas y puntos es al Reino Unido, por ser quien posee las bases navales, los puntos de apoyo y la flota; es decir, los elementos precisos para ello. Cierto que, llegado el caso, cooperan las fuerzas navales y militares de los Dominios; pero esto no obstaculiza para que la principal responsable no sólo de la defensa del conjunto imperial, sino de zonas regionales sea la Gran Bretaña. Además, a las fuerzas militares y al potencial bélico propiamente dicho habría que añadir los apoyos diplomáticos necesarios para la defensa conjunta y de las vías imperiales que sólo el Reino Unido es capaz de poner en juego.

II. En resumen: las partes integrantes de la *Commonwealth*, aunque vinculadas a una misma Corona, y dentro de la unidad que esto significa, están facultadas para desarrollar su propia política internacional y obligadas a su propia defensa; pero esta independencia se halla sujeta, por una parte, a la cooperación con los demás miembros de la *Commonwealth*, y, por otra, a la situación directiva que en política internacional y defensa corresponde al Reino Unido por sus mayores posibilidades y responsabilidad.

Si quisiéramos reducir esta situación a términos más precisos, diríamos que el Reino Unido carece de *potestas*, pero posee *auctoritas* sobre los demás miembros de la *Commonwealt*. El poder *(potestas, power)* es la posibilidad de determinar la voluntad y acción de los demás por medios externos; le es inherente la posibilidad del ejercicio de la coacción; es la fuerza normativizada jurídicamente, la competencia. La autoridad *(auctoritas, authority)* puede también determinar la voluntad y los actos ajenos, pero no radica en la aplicación de medios externos, sino en una calidad valorativa sentida y estimada por los sometidos a ella; no tiene propiamente normatividad jurídica formal, sino que se basa en el prestigio de la tradición, de la historia, en la encarnación de unos valores o en la confianza en una capacidad. Mientras que el poder es impuesto, la autoridad es reconocida. El Reino Unido carece de poder sobre los demás miembros; no tiene competencia alguna sobre ellos, hasta el punto que un autor, R. L. BUELL (35), ha podido definir a la *Commonwealth* como una sociedad de naciones sin sanciones, y Alfred ZIMMER, al plantearse el problema de cuál sería la situación en

el caso de que un miembro se negase a cumplir sus obligaciones para con los demás, no encuentra otro medio de solución que acudir a las sanciones del artículo 15 del Pacto de la Sociedad de Naciones, estimando así que «la Sociedad de Naciones es el *deus ex machina* de la *Commonwealth* británica (36). Pero el Reino Unido posee una autoridad derivada de la tradición, de la historia de los pueblos británicos, de constituir el *home* del Imperio, de su propia conducta ante las unidades de la *Commonwealth*, de su mayor capacidad para la conducción de la política exterior, de su mayor potencia hacia el exterior, etcétera; *auctoritas* que le coloca en la posición directiva a que antes aludimos. Tan es así, que cuando esta *auctoritas* no es reconocida puede considerarse disuelto el vínculo imperial: tal es el caso de Irlanda. Y en ello radica a un tiempo la grandeza y la servidumbre de la *Commonwealth*.

Con todas estas salvedades pasemos ahora a la exposición de las normas concretas que regulan el ejercicio de la personalidad internacional por parte de los Dominios y del Reino Unido.

B. *Los tratados internacionales.*

1. Los Dominios tienen facultad para celebrar acuerdos internacionales (tratados y convenios) de cualquier especie y con cualquier clase de potencias. Pero este poder, que disolvería la *Commonwealth* en la comunidad internacional, ha de ser armonizado con un sistema que asegure la cooperación entre las diversas partes integrantes y que exprese su vinculación a la misma Corona. Así, todos los miembros tienen facultad para celebrar tratados; pero ninguno de ellos debe negociarlos «sin la debida consideración de sus posibles efectos sobre otras partes del Imperio o, si las circunstancias lo demandan, sobre el Imperio como totalidad» (37). De acuerdo con ello, antes de la apertura de las negociaciones se informará a los demás Gobiernos del Imperio, a fin de darles la oportunidad de manifestar sus puntos de vista en el caso de que se consideren interesados, o de participar en las negociaciones si estiman que sus intereses están íntimamente envueltos en la materia o resultados del tratado (38). Si los Gobiernos consultados no hacen objeción alguna con «prontitud razonable», y si el tratado no envuelve obligaciones activas para los demás, el Gobierno en cuestión está autorizado para suponer que su política es generalmente aceptada y, por

consiguiente, para emprender las negociaciones; pero, con todo, ha de tener al tanto a las demás partes de la *Commonwealth* del curso de las negociaciones en aquellos puntos que puedan afectar a sus intereses; y, en cualquier caso, «antes de dar un paso que pueda envolver obligaciones activas por parte de los otros Gobiernos, debe obtener su asentimiento definitivo» (39). Si otros Gobiernos de la *Commonwealth* desean participar, pueden enviar sus propios plenipotenciarios, y en este caso debe existir entre todos ellos «el cambio de puntos de vista más perfecto posible». En el caso de que no se cumplan estos requisitos, las demás partes no se harán solidarias de las obligaciones activas derivadas del contenido del tratado. La Conferencia de 1937 aclara, con respecto a los tratados particulares, que, «en ausencia de previsión expresa en contrario contenida en el tratado, ningún miembro es en modo alguno responsable de las obligaciones contraídas por otro miembro» (40).

2. En cuanto al problema de la firma, órgano y plenos poderes para la negociación del acuerdo internacional, la Conferencia de 1923 distingue entre «tratado» *(treaty)* y convenios *(agreements)* (41). En el caso de los tratados—es decir, «de acuerdos entre jefes de Estados, firmados por plenipotenciarios provistos con plenos poderes emanados de los jefes de Estado»—en los que actúe como parte una o varias entidades de la *Commonwealth*, la negociación se verificará por plenipotenciarios dotados de plenos poderes emanados de la Corona y nombrados por ésta, pero con el consejo del Gobierno respectivo y con indicación de la parte del Imperio para la que han sido otorgados (42). Así, pues, los plenipotenciarios encargados de negociar un tratado en nombre, por ejemplo, del Canadá, son designados al monarca por el Gobierno canadiense para que les otorgue plenos poderes, a fin de negociar en nombre de Su Majestad con respecto a su Dominio del Canadá.

En el caso de convenios, o sea de acuerdos concluídos entre los Gobiernos, la plenipotencia emana simplemente del Gobierno interesado y sin intervención de la Corona (43).

3. Los tratados serán hechos en nombre del rey «como símbolo de la especial vinculación entre las diferentes partes del Imperio» (44). Pero se indicará la parte o partes de la *Commonwealth*, para la cual se concluye el tratado, siendo firmado éste por el representante o representantes de ellas. En el caso de tratados que se refieran a la totalidad del Imperio, las delegaciones del Reino Unido y de los Dominios aparecen

como representantes de una misma Corona, y con arreglo a las precedencias internas de la *Commonwealth*. Pero ninguna de las partes británicas firmantes puede hacerlo en nombre de la totalidad del Imperio, sino únicamente de la parte que representan. Es decir, que el sistema de la Conferencia de Versalles, en el que la delegación del Reino Unido actuó y firmó en nombre del conjunto del Imperio, al lado de las representaciones de los Dominios, que sólo lo hacían en su propio nombre (véase *supra*, pág. 117), es sustituído por un sistema, en el que la delegación de la Gran Bretaña y Norte de Irlanda sólo puede hacerlo en nombre de este país y de sus posesiones coloniales.

4. En el caso de Conferencias internacionales de orden político pueden darse las siguientes posibilidades de representación, según el interés que cada parte de la *Commonwealth* tenga en la materia objeto de la Conferencia:

a) Por medio de plenipotenciario o plenipotenciarios comunes dotados de plenos poderes, otorgados con el consejo de todos los miembros del Imperio que participen en la Conferencia. Bien entendido que en el tratado que resulte de la Conferencia, cada miembro de la *Commonwealth* tomará parte como entidad individual, aunque su representación coincida con la de otros miembros en la persona de un mismo plenipotenciario (45).

b) «Por delegaciones separadas representantes de cada una de las partes del Imperio que intervienen en la Conferencia.»

5. La ratificación de los tratados corresponde a la Corona, a instancia del Gobierno de la parte afectada, y con la previa intervención de los órganos (Parlamento, etc.) que determine la constitución interna de cada miembro. En el caso de tratados multilaterales, puede hacerse por un solo instrumento de ratificación, previa consulta de las partes interesadas, o por varios instrumentos parciales (46).

C. *La representación diplomática.*

Una política internacional autónoma supone unas relaciones permanentes y a título propio con los demás Estados, y estas relaciones permanentes sólo pueden ejercerse a través de órganos adecuados; es decir, de los agentes diplomáticos.

Ya hemos visto anteriormente cómo Irlanda obtuvo en 1924 la

facultad de legación activa y pasiva. Más tarde, la Conferencia de 1926 establece formalmente este derecho (47). El representante diplomático es nombrado por Su Majestad para los asuntos correspondientes al Dominio en cuestión y con arreglo al consejo de los ministros de éste, únicos de los que recibe instrucciones y únicos a los que da cuenta de su gestión. Por tanto, actúa con absoluta autonomía del embajador o ministro del Reino Unido, hasta el punto que la norma de que el representante del Dominio sustituyera al de la Gran Bretaña en sus ausencias fué rechazada por el Canadá, pues ello podría interpretarse como signo de subordinación diplomática y aminorar en consecuencia el carácter independiente de la representación del Dominio (48).

Pero la utilización del *jus legationis* por parte de los Dominios es potestativa. Si decide no hacer uso de él o hacerlo parcialmente, puede utilizar los servicios diplomáticos del Reino Unido. Antes de 1930, tal utilización tenía lugar por el intermedio del *Foreign Office;* pero la Conferencia imperial de dicho año, partiendo de la base de que el sistema de relación interimperial precisaba ser lo suficientemente elástico y flexible para adaptarse a las diversas circunstancias, estableció la posibilidad de que el Gobierno del Dominio se entienda directamente con el representante diplomático de la Gran Bretaña, si bien en materias generales o políticas debe mantener relaciones simultáneas con el Gobierno del Reino Unido, a quien, salvo caso de urgencia, corresponde autorizar formalmente la apertura de las negociaciones (49 y 50).

D. *La beligerancia autónoma.*

Nos queda por tratar el problema de la posibilidad jurídica de que un miembro de la *Commonwealth* permanezca neutral en una guerra emprendida por otros miembros contra potencias extrañas. Ya hemos visto anteriormente (*supra,* pág. 120) cómo se planteó el problema con motivo de los incidentes grecoturcos en 1922, y cómo algunos Dominios dieron a entender no considerarse automáticamente en estado de guerra con los enemigos del Reino Unido. El mismo año de 1922 tiene lugar por primera vez el reconocimiento del derecho de un Dominio a decidir sobre la paz y la guerra sin referencia a ninguna autoridad superior, al establecer el artículo 49 de la Constitución irlandesa, que «el Estado libre de Irlanda no podrá, salvo en el caso de ser efectiva-

mente invadido, participar activamente en una guerra sin el consentimiento del Parlamento». Sin embargo, el problema no estaba del todo claro, pues el artículo 2.° determinaba la subordinación de la Constitución «a lo que dispone el tratado celebrado entre la Gran Bretaña e Irlanda», y este tratado, incorporado a la Constitución y, por consiguiente, con valor de norma constitucional, dice, en su artículo 7.°, que «en tiempo de guerra o de relaciones tirantes con una potencia extranjera» el Estado Libre tiene que poner a disposición de las fuerzas imperiales ciertos puertos y otras facilidades que el Gobierno británico pueda requerir a los fines de la defensa marítima de Gran Bretaña e Irlanda. En resumen: con la Constitución irlandesa de 1922 (la cual fué aprobada por el Parlamento británico) no surge un derecho de neutralidad, sino de beligerancia pasiva: con arreglo al artículo 49, Irlanda no está obligada a participar «activamente»; es decir, a enviar a la batalla a sus fuerzas armadas; pero, a tenor del tratado, ha de conceder puertos y otras facilidades al Reino Unido. Tal fué lo que Gran Bretaña le pidió en la presente guerra, y tal fué lo que Irlanda le negó. Que el enemigo hiciera o no esta discriminación entre beligerancia activa y pasiva, es otro problema.

En los Dominios, especialmente en Sudáfrica y en el Canadá, se manifestaron corrientes en la vida política destinadas a asegurar la posibilidad de permanecer neutrales en una guerra en la que interviniese el Reino Unido, fundándose en que otra cosa estaría en contradicción con la personalidad internacional alcanzada por los Dominios; la tesis contraria argumentaba también jurídicamente, haciendo resaltar el absurdo de que una misma Corona estuviera a la vez en paz y en guerra con un mismo Estado. Frecuente era también acudir al Pacto de la Sociedad de Naciones para mostrar la imposibilidad de que un miembro de la *Commonwealth* permaneciera neutral mientras los otros estuvieran en guerra, ya que todos eran miembros de la Sociedad de Naciones. A este respecto es interesante hacer notar que, cuando las sanciones a Italia, Nueva Zelanda y Australia declararon que apoyarían a Inglaterra en su política con todas sus consecuencias, mientras que Canadá, Africa del Sur e Irlanda declararon que apoyarían a la Sociedad de Naciones. El resultado era el mismo, mas el matiz tenía cierta significación. Pero, con todo, el problema de la neutralidad quedaba en pie cuando se tratase de una guerra fuera del marco de la Sociedad.

Con arreglo a los acuerdos de las Conferencias de 1923 y 1926

parece completamente claro que los Dominios no tienen por qué hacerse solidarios de los resultados de unos actos políticointernacionales a los que no hayan dado su asentimiento. Sin embargo, antes de las convenciones sobre las materias reservadas y del Estatuto de Westminster, el Gobierno y el Parlamento del Reino Unido poseían sin duda facultades jurídicas para constituir en beligerante a todo el Imperio. Pero con la transformación introducida en 1930 y 1931, hay que concluir que los Dominios poseen la facultad de permanecer neutrales, sin que jurídicamente haya poder que les pueda obligar a la beligerancia en una guerra resultante de actos del Reino Unido a los que los Dominios no prestaron su asentimiento. Los acontecimientos que iniciaron la guerra pasada son expresión de ello: el 25 de agosto de 1939, el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte firmó un tratado de garantía a Polonia, garantía en la que no intervinieron los Dominios; consecuentemente, el ultimátum al Reich de 1.° de septiembre de 1939, dice que el Reino Unido—no el Imperio—«cumplirá sin demora sus obligaciones con Polonia», y la nota entregada dos días más tarde hace saber que, si no se dan las satisfacciones pedidas, existirá estado de guerra entre Alemania y el Reino Unido. Todo se hace, pues, en nombre del Reino Unido y no del Imperio. Ante la situación de guerra, Nueva Zelanda y Australia se consideraron beligerantes automáticamente al estarlo la Gran Bretaña, pero Canadá no lo consideró así, sino que decidió someter a votación en el Parlamento la declaración de guerra, que fué aprobada por una fuerte mayoría; en Africa del Sur, el general Hertzog, a la sazón primer ministro, era partidario de la neutralidad, si bien cumpliendo los compromisos contraídos con el Reino Unido, con referencia a la base naval de Simonctown, cuyo entretenimiento y defensa marítima corría a cargo de Inglaterra; era por tanto partidario de una beligerancia pasiva; la entrada en la guerra sólo tuvo lugar después que el grupo del general Smuts derrotó al Gobierno en el Parlamento y obtuvo una mayoría partidaria de la ruptura con Alemania y con la que poder formar un Gobierno de guerra; finalmente, Irlanda permaneció neutral. Queda, pues, claro que la entrada en la guerra de Canadá y Sudáfrica lo fué por propia decisión, y no automáticamente (51).

Otra cosa sucede si los actos que dan lugar a la guerra se han verificado con la intervención, conocimiento y consentimiento de los demás miembros de la *Commonwealth*, pues en este caso la beligerencia

sería automática, ya que el consentimiento por parte de los miembros en los actos internacionales de uno de ellos lleva aparejada su responsabilidad en los resultados de los mismos.

La cooperación imperial.

1. *Consideraciones generales.*

1. Los Dominios son a la vez soberanos internacionalmente y miembros de una organización especial, de la *Commonwealth* británica. Ello se hace posible, ante todo, mediante el sistema de cooperación, a través de la cual los diversos centros actuantes políticamente logran que sus acciones sean coordinadas y alcancen un resultado y un efecto unitarios; es decir, constituyan una organización. Ahora bien: no hay organización si no existe una norma que regule la actividad conjunta y unos órganos encargados de establecerla, de garantizarla y conducir, en fin, a la entidad hacia sus objetivos. Y lo que sorprende a quien se enfrenta con la *Commonwealth* es precisamente la falta de precisión en las normas y en las competencias, la carencia de estructura racional de sus órganos; es decir, la falta de perfeccionamiento técnico de su organización, la falta de un esquema o plan omnicomprensivo y sistemático, con arreglo al cual se desarrolle la acción de la *Commonwealth*, de algo así como lo que representaba el Pacto y los órganos para la Sociedad de Naciones o una Constitución para una Confederación.

No obstante, la *Commonwealth* existe y actúa con esa organización elemental, y ciertamente que con mayor vitalidad y resultados que actuó la Sociedad de Naciones o, por ejemplo, la Confederación germánica, a pesar de la más precisa organización jurídica de estas entidades. ¿Dónde radica, pues, la causa de este fenómeno?

A nustro juicio, sólo puede ser explicado por la naturaleza misma de la vinculación entre los miembros de la *Commonwealth*. Como vimos anteriormente, se eligió esta palabra como única apropiada para designar en lengua inglesa la especial relación que liga entre sí a los miembros componentes. Dijimos entonces que se trataba de una vinculación real y orgánica derivada de un mismo origen racial y de un mismo acontecer histórico, con relaciones más fundadas en el principio de lealtad que en un punto de vista contractual. En una palabra: que la *Com-*

monwealth forma una de esas estructuras a las que la sociología moderna llama «comunidad» como concepto opuesto al de «sociedad». Esta última representa un tipo de vinculación artificial y parcial, frente al tipo de vinculación real, orgánico o natural de la comunidad; se pertenece a ella por un acto deliberado y consciente, no por impulsos situados más allá del cálculo racional; no existe unidad esencial como entre los miembros de la comunidad, sino solamente con vistas a fines concretos y accidentales; lo primario en la sociedad es la desconfianza con respecto a los demás, mientras que lo primario en la comunidad es la lealtad; se pertenece a la sociedad en funciones parciales de voluntad y de acción, y sin que tenga un influjo sobre la actividad total del sujeto, frente a la comunidad a la que se pertenece de una manera plena, reflejándose su espíritu en todos los actos de sus miembros (52).

Claro está que se trata de tipos ideales que en la realidad sólo raramente se presentan puros; y si bien la *Commonwealth* tiene algunas características de sociedad, esto no obstaculiza que preponderantemente sea una estructura de las del tipo de comunidad. Ahora bien: el hecho de que se trate preponderantemente de una comunidad nos explica lo laxo y la falta de precisión lógica y técnica de su organización. Aunque no referido concretamente a la *Commonwealth*, sino desde un punto de vista general, el problema de las relaciones entre los tipos esenciales de vinculación social y la perfección de la técnica organizadora es esclarecido en estas palabras de Hermann HELLER: «Tanto los grupos de comunidad como los de sociedad precisan de organización para su capacidad de decisión y acción. Pero mientras que la organización preponderantemente social no es en lo fundamental otra cosa que un resultado de la técnica organizadora, y por ello su existencia depende exclusivamente de la mayor o menor perfección de esta técnica, en cambio, para la organización de la comunidad, la técnica carece, con mucho, de igual importancia. No se trata solamente de que la existencia de la comunidad sea relativamente independiente de la organización, aun cuando su eficacia social pueda ser, a través de ella, extraordinariamente fortalecida, ni de que la voluntad sustancial de muchas comunidades de naturaleza religiosa, artística o puramente emocional en manera alguna se acrece siempre mediante una acción planificada uniformemente, sino que en determinadas circunstancias es francamente amenazada por ella. Con todo, hay que consignar que también la comunidad sólo mediante la organización puede convertirse en una unidad

capaz de acción. Sobre la eficacia social de una organización concreta, sobre su duración y vigor decide así no solamente el principio de organización como tal, sino también la realidad social a la que se aplica» (53).

Larga es la cita; pero ella nos ilustra cumplidamente sobre las razones de la carencia de una rigurosa planificación de las relaciones entre los miembros de la *Commonwealth*. Precisa evidentemente una organización; pero dadas las relaciones de comunidad en que se basa, no sólo no necesita que sea rígida, con rigurosidad técnica y jurídica, sino que incluso tal tipo de organización pudiera ser contraproducente, dada la espontaneidad y flexibilidad de los lazos que presiden la *Commonwealth*.

2. Hemos aludido a la cooperación como el método a través del cual la política de la *Commonwealth* se transforma en una unidad de acción. Tal método es definido por P. N. BAKER como «la consulta recíproca, conjunta y voluntaria, de Gobiernos iguales, de los que ninguno está capacitado para imponer su voluntad a otro, ni para hacer un acto ejecutivo de cualquier clase que sea sobre el territorio de los demás; los resultados de la aplicación de este método dependen, por otra parte, enteramente de la ejecución voluntaria por acción administrativa o legislativa, paralela y simultánea, de las decisiones sobre las cuales los Gobiernos en cuestión se hayan puesto unánimemente de acuerdo» (54). Esta cooperación puede tener un carácter general, sea para regular uniformemente una determinada materia, como, por ejemplo, la política aduanera o la defensa imperial, sea para una actuación política unánime ante un acontecimiento de la política internacional; puede tener un carácter regional y multilateral; puede tener, en fin, un carácter bilateral, pero en el seno y espíritu de la *Commonwealth*, como, por ejemplo, el convenio entre Australia y Nueva Zelanda del 21 de enero de 1944, en el que se acuerda la política común a seguir en el Pacífico, acción conjunta, cambio de información, etc., creándose para ello un *Australia New Zeland Affairs Secretariat*, a fin de asegurar la continuidad de colaboración.

Es claro que esta cooperación ha de realizarse a través de ciertos órganos, unos de carácter accidental, otros de carácter permanente. Pasemos a estudiar los principales de éstos.

2. *Organos y métodos de cooperación.*

A. *La Conferencia imperial.*

1. Como manifestación del movimiento imperialista del último tercio del siglo pasado, en 1886, una comisión de la *Imperial Federation League* rogó al Gobierno convocase a personalidades eminentes de las colonias y del Reino Unido a una reunión para cambiar impresiones sobre la necesidad y medios de una vinculación más estrecha entre las partes del Imperio. En el discurso de la Corona del mismo año se anuncia que su majestad ha autorizado la Conferencia, a fin de «estrechar por todos los medios practicables los lazos que unen las diversas partes del Imperio» y de «tratar materias de interés común». Y así nacieron las Conferencias coloniales que constituirían el vehículo para la transformación de una parte del Imperio británico en la *British Commonwealth of Nations.* La primera se reune al año siguiente, 1887; la segunda, en 1897 (con motivo del jubileo de diamante de la reina). Después de la Conferencia de 1902 tienen lugar la de 1907, que acuerda el cambio de la denominación Conferencia colonial por la de Conferencia imperial, y que es particularmente importante por lo que se refiere al aspecto constitucional; en la de 1911 es rechazada la idea de una Constitución federal, de manera que queda la Conferencia imperial como principal órgano para establecer las relaciones entre el Reino Unido y los Dominios. Durante la guerra tienen lugar dos reuniones de la Conferencia imperial de guerra. Más tarde, las de 1923 y 1926 establecen la personalidad jurídicointernacional de los Dominios, y, particularmente la última, los principios constitucionales de la *Commonwealt.* En la de 1930 se aprueba la autonomía legislativa de los Dominios y la abolición de los antiguos poderes del Parlamento de Westminster. La de 1937, última de las celebradas, se ocupa especialmente de cuestiones de política práctica. (En 1944 hubo una Conferencia de primeros ministros; pero no tuvo carácter de Conferencia imperial.)

2. Una vez obtenida por los Dominios su independencia legislativa, y reconocida su personalidad jurídicointernacional, la Conferencia imperial se convierte—con la Corona—en el órgano más importante para la unidad de la *Commonwealth* y para llevar a cabo el sistema de

cooperación que constituye la base de ésta. Los miembros que intervienen en ella son los siguientes: *a)* el primer ministro del Reino Unido, que la preside; el secretario de Dominios del Reino Unido y los primeros ministros de los Dominios; *b)* representantes de otros países invitados; habitualmente lo es la India, y en la Conferencia de *premiers* de 1944 lo ha sido también Rodesia del Sur; *c)* otros ministros y representantes nombrados por los Gobiernos participantes, sobre todo cuando se hayan de tratar problemas que afecten a materias de determinados departamentos o que precisen de ilustración técnica.

Pero, en todo caso, corresponde un solo voto por Gobierno, y la discusión, salvo acuerdo especial de la Conferencia, sólo podrá ser llevada a cabo por dos representantes de cada Gobierno.

3. Su objeto, a tenor de la definición acordada por la Conferencia de 1907, es «la discusión y consideración de cuestiones de interés común entre el Gobierno de su majestad y sus Gobiernos de los Dominios autónomos de Ultramar». Así, pues, carece de potestad legislativa y ejecutiva. Sus resoluciones, cuando se refieren a materia constitucional, tienen, sin embargo, carácter de convenciones; en lo demás son meras recomendaciones a realizar por cada uno de los miembros, recomendaciones que, cuando se han referido a materias secundarias, no siempre han sido seguidas, aunque sí lo han sido de manera absoluta y constante cuando se ha tratado de medidas de importancia. Pero en cualquier caso las medidas acordadas precisan la aprobación de los respectivos Gobiernos y Parlamentos.

B. *El Ministerio de Dominios.*

1. La Conferencia de 1907, al tiempo que adopta definitivamente la palabra «Dominios» para designar a las colonias con Gobierno autónomo, llama la atención sobre la necesidad de un Secretariado permanente, que, bajo la dirección del secretario de Estado para Colonias, estuviera encargado de establecer enlace en el intervalo entre dos Conferencias, y de proporcionar información sobre los asuntos a debatir en ellas. Más tarde se reitera la solicitud de creación de un nuevo organismo; pero ahora sobre la base de estimar que, dada la situación alcanzada por los Dominios, no tenía sentido que sus asuntos fueran gestionados por el Ministerio de Colonias, cuyos métodos, por otra parte,

habían sido objeto de reiteradas críticas En 1925, el Gobierno del Reino Unido reconoce los puntos de vista de los Dominios, y crea un *Dominion Office* como organismo distinto del colonial, pero bajo la jefatura del secretario de Colonias. El cambio era más aparente que real, hasta que en 1930 fué completamente separado, colocándolo bajo la jefatura de un nuevo ministro: el «secretario de Estado para los asuntos de los Dominios».

2 El *Dominion Office* viene a constituir algo así como un Ministerio del Reino Unido para sus relaciones con los demás miembros de la *Commonwealth;* es decir, el Ministerio del Exterior (del Reino Unido) para asuntos de la *Commonwealth.* Con esto queda indicado que carece de poder alguno sobre los Dominios, e incluso como vía de relación tiene una función menor que los Ministerios del Exterior ordinarios, pues los Gobiernos de los Dominios pueden, si así lo estiman, tratar directamente con el rey o con el Gobierno de Londres, sin pasar ni como trámite por el *Dominion Office.* Antes intervenía necesariamente refrendando el acto de nombramiento del gobernador general por parte del rey, ya que, a pesar de que después de los acuerdos de 1930, la designación se verificaba por indicación del Dominio interesado, sin embargo, la Carta patente iba signada por el Sello del Reino Unido, y precisaba, por consiguiente, la firma de un ministro de Gran Bretaña; pero la adquisición de sus propios Sellos por parte de la mayoría de los Dominios ha tenido como resultado la abolición de esta intervención simbólica de un departamento ministerial del Reino Unido.

Actualmente, aparte de ocuparse de las relaciones generales, su función más importante es transmitir a los Ministerios del Exterior de los Dominios la información que sobre la política internacional le proporciona el *Foreign Office,* a la vez que recibe información de aquéllos para transmitirla a éste, si bien prácticamente esta vía es poco caudalosa, dada la superioridad del servicio diplomático de la metrópoli. La comunicación de los Gobiernos de los Dominios con el *Office* puede hacerse bien directamente, bien a través de los altos comisarios. Por otra parte, como antes hemos indicado, la utilización por parte de los Dominios de esta vía de comunicación con el Gobierno británico es completamente facultativa, pudiendo hacerlo de manera directa.

C. *Altos comisarios.*

1. Otro órgano permanente y fundamental de la *Commonwealth* son los altos comisarios. Tienen su origen en la sugerencia hecha en 1879 por el Gobierno de Canadá y aceptada por el del Reino Unido, de nombrar un agente que tratara con el Gobierno británico de materias de interés para ambos países, y que conviniera resolver mediante un contacto personal; el alto comisario venía a ser así un gestor de ciertos asuntos del Dominio. Pero, a partir de 1926, adquieren una importancia fundamental al ser excluída de las funciones del gobernador general la de servir de vía de comunicación entre el Gobierno del Reino Unido y el del Dominio. La conversión de la *Commonwealth* en una serie de Gobiernos no subordinados entre sí, y dado el carácter no permanente de las Conferencias imperiales, hizo surgir la necesidad de un órgano para la comunicación y relación ordinaria, tanto más preciso en un sistema basado en la constante cooperación. Consecuentemente, la función del alto comisario adquiere cada vez más un carácter cuasi diplomático, al tiempo que cobra mayor amplitud, pues ya no son solamente los Dominios los que nombran altos comisarios en el Reino Unido, sino también éste en aquéllos y los Dominios entre sí.

2. Así, pues, los altos comisarios son representantes de los Gobiernos del Reino Unido y de los Dominios, acreditados frente a otros Gobiernos de la *Commonwealth* (55); son, por tanto, representantes de Gobiernos, pero no, naturalmente, de Estados, puesto que la Corona no puede representarse ante sí misma. Podrían, pues, equipararse a los encargados de negocios, según la definición del Reglamento de Viena; pero tampoco sucede así, al menos por lo que se refiere a los altos comisarios de los Dominios en el Reino Unido, y viceversa, pues aquéllos son acreditados no ante el *Foreign Office*, sino ante el Ministerio de Dominios, que es a su vez quien acredita a los altos comisarios representantes del Reino Unido. Consecuentemente, los representantes de los Dominios carecían en principio de acceso directo al *Foreign Office*, debiendo entenderse con él a través del Ministerio de Dominios, y aunque con ocasión de la última guerra, no ha faltado el trato directo, incluso con el mismo monarca (56), sin embargo, esto constituye el método excepcional, siguiéndose ordinariamente, con ocasión de la guerra, el proce-

dimiento de conferencias diarias entre los altos comisarios y el Ministerio de Dominios, cuyo titular forma parte del Gabinete de Guerra, precisamente para servir en su función de órgano de intercomunicación entre éste y los Dominios.

A éstas diferencias con los representantes diplomáticos ordinarios habría que añadir el hecho de que una gran parte de la correspondencia entre el Reino Unido y los Dominios no pasa a través de los altos comisarios, sino que se dirige directamente al rey a través de su secretario particular, o por otros métodos que veremos después. Pero, con todo, constituyen el órgano ordinario de relación, especialmente con referencia a la política exterior y problemas de defensa y economía imperial. Es evidente que, dada la característica de la *Commonwealth* como entidad situada entre el Estado y la comunidad internacional, estos representantes no pueden ser equiparados *in toto,* y especialmente en lo que se refiere a su aspecto formal, a los diplomáticos ordinarios; pero poseen un *status* cuasi diplomtáico, incluso con precedencias fijadas por la Conferencia imperial de 1930, *status* con tendencia a aproximarse cada vez más a un contenido diplomático que suprima la normal interferencia del Ministerio de Dominios (57).

D. *El Tribunal de la «Commonwealth».*

Como hemos visto anteriormente, la *Commonwealth* no considera como aplicable el derecho ni los órganos de la comunidad internacional a la regulación de sus relaciones internas. Pero en cuanto que se trata de entidades en situación de igualdad, un conflicto entre ellas no podría ser solucionado por una decisión autoritaria, y en cuanto que, coordinada su actividad por relaciones de cooperación, es claro que se precisaba un sistema para resolver los posibles conflictos *inter se.*

A éste fin, la Conferencia de 1930 prevé la formación de un Tribunal de la *Commonwealth* (58), encargado de entender en las diferencias y disputas entre los miembros que la forman, susceptibles de una solución judicial. El Tribunal no tiene carácter permanente, sino que se constituirá para cada caso planteado. Estará compuesto de cinco miembros, todos ellos pertenecientes a alguno de los países de la *Commonwealth,* y designados con arreglo al siguiente procedimiento: *a)* uno por cada parte en litigio entre los demás países miembros, debiendo ser

personas de reconocido prestigio y capacidad jurídica; *b)* otro también por cada una de las partes en cualquier región de la *Commonwealth* y con completa libertad de elección; *c)* los jueces así designados eligirán a su vez al presidente sin más limitación que la de ser ciudadano de un país de la *Commonwealth*.

Este Tribunal constituye solamente una previsión, sin que hasta ahora haya actuado; por lo demás, la Conferencia de 1930 deja sin resolver tan importantes cuestiones como el derecho aplicable, el procedimiento y, en general, la reglamentación de este organismo.

E. *Otros órganos y procedimientos de relación.*

1. Pero no todas las relaciones entre los miembros de la *Commonwealt* tienen que pasar necesariamente a través de los medios antedichos, sino que existen además otros métodos y posibilidades de relación.

Así, cuando se trata de relaciones entre los Dominios y el rey, éstas pueden tener lugar de las maneras siguientes: *a)* a través del gobernador general, tal es el método ordinario; pero *b)* en caso de urgencia excepcional, la comunicación puede establecerse a través del alto comisario y, finalmente, *c)* por consejo directo de los ministros de los Dominios al rey, cuando aquéllos se encuentran en Londres o éste en un Dominio.

En lo que respecta a las relaciones intergubernamentales, pueden ser establecidas a través de estos procedimientos: *a)* por correspondencia o contacto directo entre los primeros ministros; *b)* por correspondencia directa entre los Gobiernos de la *Commonwealt*, sin pasar a través del gobernador general o del *Dominion Office* (en lo que se refiere a los Dominios entre sí, tal relación es llevada a cabo ordinariamente a través de los altos comisarios); *c)* directamente entre los departamentos ministeriales de los Gobiernos (por lo que toca a las relaciones con el Gobierno del Reino Unido, ya indicamos que este procedimiento de contacto directo era raro, siendo norma general establecer la comunicación a través del Ministerio de Dominios).

2. La función de los órganos de carácter general y de naturaleza política es complementada por otros de carácter especial y dirigidos a cuestiones técnicas, económicas, etc. Aparte de los que se refieren a la

defensa imperial, de los que trataremos después, los más importantes son los siguientes:

A) El *Imperial Economic Committee*.—Establecido en 1925 e integrado por representantes del Reino Unido, de los Dominios, de la India, de Birmania y de Rodesia del Sur. Sus funciones son promover el intercambio de productos entre la metrópoli y el Imperio; facilitar el contacto entre las industrias especialmente conexionadas de las diversas partes de la *Commonwealth*, e investigar e informar sobre cualquier cuestión que le sea sometida por los Gobiernos de ésta.

B) El *Imperial Shipping Committee*.—Creado en 1920 y formado por representantes de los Gobiernos de la *Commonwealth* y de alguna colonia, y a los que se añaden algunos consejeros técnicos. Tiene como misión el estudio y la redacción de dictámenes sobre cuestiones marítimas de interés general, así como las referentes a la conexión entre los transportes aéros y marítimos.

C) El *Imperial Communications Advisory Committee*.—Fundado en 1929 con representantes del Reino Unido, de los Dominios, de la India y de algunas colonias; se ocupa de cuestiones relativas a comunicaciones (cables telegráficos, radio, etc.) en sus aspectos político, técnico y económico. No solamente tiene función consultiva, sino que en algunas materias puede oponer su veto a la acción de los Gobiernos.

A estos organismos habría que añadir los de carácter transitorio y una serie de instituciones de carácter técnico, cultural, sanitario, etcétera, sostenidas por el Reino Unido, pero con funciones que se extienden a la totalidad del Imperio (59).

3. *Esferas particulares de cooperación.*

En el seno de la cooperación general pueden existir territorios donde ésta se muestre de una manera más intensa y con caracteres más perfilados de organización; tal sucede especialmente con los problemas de defensa y de economía.

A. *La defensa imperial.*

1. Antes de organizarse el sistema de defensa imperial, el Reino Unido era el único responsable de la seguridad del Imperio: las colonias contaban con la protección militar que le dispensaba la metrópoli sin obligación de colaborar a ella ni en hombres ni en dinero. Dos momentos contribuyeron a alterar esta situación. Por un lado, a la autonomía política concedida a ciertas colonias había de corresponder una responsabilidad militar, y hacia el segundo tercio del siglo pasado, las tropas metropolitanas comienzan a abandonar los territorios de las colonias autónomas, aunque no sin protestas de éstas: el derecho al *self-government* llevaba aparejada la obligación de la *self-defence* Pero, por otro lado, el panorama políticomilitar del mundo estaba en vías de una radical transformación: era la época de la competencia por los Imperios ultramarinos, al tiempo que nuevas grandes potencias surgían en las proximidades o en los límites de los espacios imperiales británicos (Estados Unidos y Japón) o se extendían hacia ellos (Rusia). En resumen: por una parte, las colonias veían surgir frente a sí amenazas ante las que se consideraban indefensas; por otra parte, para la metrópoli se multiplicaban las ocasiones de fricción, y para el Imperio británico, en su totalidad, surgía la posibilidad de una guerra mundial, que podía tener su teatro principal tanto en Europa como en cualquier lugar de Ultramar. Tales circunstancias políticas y estratégicas imponían una revisión de la organización de la seguridad imperial: el principio de la *self-defence* tenía que ser armonizado con una cooperación a la defensa conjunta, dirigida por ciertos órganos que garantizasen la unidad militar imperial.

2. La cooperación militar comienza a manifestarse paralelamente en los hechos de la realidad política y en los acuerdos de las Conferencias imperiales. En 1885, y por propia iniciativa, contingentes australianos (de Nueva Gales del Sur) y canadienses participan en la expedición al Sudán; 8.400 canadienses, 16.000 australianos y 6.000 neozelandeses combaten en la guerra sudafricana; y un nuevo cuerpo australiano acude a China en 1900 a luchar contra los boxers. Mientras tanto, las colonias autónomas habían organizado sus propias fuerzas militares, bien con servicio obligatorio, bien con voluntariado, de forma que en la guerra

europea pueden participar activamente fuertes contingentes de todos los Dominios, adquiriendo el canadiense su propia autonomía dentro del marco de las fuerzas aliadas.

La defensa del Imperio será una de las materias de atención más preponderante en las Conferencias coloniales e imperiales, en las que el Gobierno británico insiste constantemente en la necesidad de que, aparte de la *self-defence,* las colonias autónomas participen en el sostenimiento de las cargas generales de la defensa imperial, que hasta entonces gravitaban exclusivamente sobre el contribuyente inglés, mientras que sus beneficios, se argumentaba, se extendían también a las colonias autónomas, sobre todo si se tiene en cuenta la posibilidad de que, por su causa, el Reino Unido pueda verse envuelto en una guerra. Por otra parte, a lo largo de las Conferencias imperiales, la metrópoli condicionaba frecuentemente la participación en la dirección de la política imperial —reiteradamente solicitada por las colonias autónomas—a la aportación de éstas a la defensa naval, principio que es reconocido por los mismos representantes coloniales (Conferencias de 1897 y 1902).

Una Conferencia especial para cuestiones de defensa, la de 1909, acuerda establecer definitivamente el deber de los Dominios a participar en la defensa naval, dejando la regulación de la forma de participación a acuerdos especiales entre cada uno de ellos y la metrópoli (60). Se conviene igualmente que, en caso de necesidad, las tropas de cualquier colonia autónoma podrían ser urgentemente llamadas para la defensa del Imperio, formándose entonces un Ejército imperial homogéneo. Claro está que este último acuerdo es incompatible con el derecho de beligerancia autónoma alcanzado más tarde por los Dominios.

3. Después de estos antecedentes pasemos ahora a examinar las líneas generales de la organización actual de la defensa imperial, según los acuerdos de las Conferencias de 1923 a 1937 y de las experiencias posteriores.

Los principios directivos de dicha organización son los siguientes:

a) A cada parte integrante de la *Commonwealth* le corresponde la responsabilidad principal *(primary responsability)* de su defensa local. No es, pues, la única responsable, sino la principal, y en consecuencia hay que admitir una responsabilidad subsidiaria, incluso para su defensa local, de las demás partes del Imperio; principio lógico, puesto que en las condiciones políticas contemporáneas sería imposible la localización de un conflicto que pudiera tener un Dominio, y, por

consiguiente, pronto precisaría éste el apoyo de los demás miembros de la *Commonwealth.* En consecuencia, esta regla, más que un sentido político, tiene un sentido técnico: cada Dominio debe crear el potencial militar preciso para defenderse de los primeros ataques.

b) La necesidad de mantener expeditas las vías de comunicación interimperiales marítimas y aéreas, proveyendo por consiguiente al sostenimiento de bases navales y aéreas, fortificación de los puntos de paso, mantenimiento de un *standard* mínimo de poder naval y aéreo equivalente al de cualquier potencia extranjera, etc.

c) Corresponde a cada parte «decidir la naturaleza y extensión» de cualquier acción que pueda emprenderse para la defensa de las diferentes partes del Imperio.

Partiendo de estos prinicipios, se desarrollan los métodos principales para hacer efectiva la cooperación en el campo de la defensa. Ante todo está la consecución de la unidad de doctrina, instrucción, armamento y equipo entre las fuerzas militares, y la standarización de las industrias de guerra de las diferentes partes de la *Commonwealth.* Estas misiones se llevan a cabo a través del Comité de Defensa Imperial, del Estado Mayor Imperial y del Colegio de Defensa Imperial. El primero de ellos es un organismo del Reino Unido, pero del que forman parte, desde 1911, los representantes de los Dominios cuando vaya a ocuparse de cuestiones que les afecten; comprende además varios ministros del Gabinete británico y otros miembros de carácter técnico. Sus dictámenes precisan ser aprobados por los Gobiernos y Parlamentos para hacerse efectivos; pero prácticamente éstos siguen siempre las medidas recomendadas. Su objeto es el estudio de las líneas generales de la defensa del Imperio en caso de guerra, principalmente desde el punto de vista políticoestratégico. El Estado Mayor Imperial está compuesto por oficiales de las diversas partes del Imperio, y sus funciones son las generales de estos organismos: estudio y formación de doctrina militar y asegurar la unidad de la misma en todas las fuerzas armadas del Imperio; recogida y difusión de información; preparación de planes generales de defensa común, y, a requerimiento de los Dominios, aconsejarles sobre la instrucción, educación y organización de sus fuerzas militares; todo ello bajo las directivas del Comité de Defensa Imperial, que, a su vez, las recibe de la Conferencia Imperial y del Gobierno del Reino Unido. En los Estados Mayores de cada Dominio sirven oficiales de otras partes de la *Commonwealth,* y dichos Estados Mayores, aun sin estar,

naturalmente, bajo el mando del imperial, mantienen una estrecha relación con él. El Colegio de Defensa Imperial, fundado en 1926, tiene como misión proporcionar enseñanza militar superior a los oficiales del Reino Unido y de los Dominios en materias de organización y estrategia imperial.

Todo lo que acabamos de decir se refiere al aspecto técnico de la defensa; pero esta técnica está al servicio de una política militar expresada mediante acuerdos entre el Reino Unido y los Dominios. Estos acuerdos pueden tener un carácter general, como son los celebrados a través de las Conferencias imperiales o por otros procedimientos. Pueden tener también un carácter regional o bilateral. Al tipo de acuerdos bilaterales pertenece, por ejemplo, el establecido entre el Reino Unido y la Unión Sudafricana, en virtud del cual la base naval de Simonstown es cedida al territorio de soberanía sudafricana, aunque sujeta a la servidumbre de su uso por el Almirantazgo británico para fines de defensa naval, pero correspondiendo al Gobierno del Dominio la defensa terrestre de la base. El tratado angloirlandés de 1921 establecía la defensa terrestre de Irlanda por los propios medios del Estado Libre, correspondiendo la marítima a Gran Bretaña, para lo cual el Estado Libre le daría las facilidades pertinentes. Como ejemplos de acuerdos regionales pueden citarse los de la Conferencia para la defensa del Pacífico, celebrada en el mes de abril de 1939 a instancias de Nueva Zelanda, en previsión de la guerra con el Japón. Dicha Conferencia, celebrada en Wellington por representantes del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, tenía por objeto principal proveer a la defensa de las islas del Pacífico, que podrían servir de base de partida para el ataque a Nueva Zelanda y Australia; aparte de otros acuerdos, convino en transferir la responsabilidad de la defensa de ciertas posesiones del Reino Unido a Australia y Nueva Zelanda, que, en efecto, las ocuparon con sus fuerzas y las pusieron en condiciones defensivas, aunque más tarde la defensa principal corrió a cargo de las fuerzas armadas de los Estados Unidos.

Basándose sin duda en las experiencias de la presente guerra, en el carácter universal de las contiendas modernas y en las posibles dificultades de establecer el enlace entre todas las partes del Imperio, predomina actualmente la tendencia de que, sin romper la unidad de la organización defensiva de la *Commonwealth*, en el futuro dicha organización debe tener un carácter descentralizado mediante la formación

de acuerdos y de organizaciones regionales entre aquellas partes que se complementan estratégicamente, bien sean Dominios entre sí, bien Dominios y colonias británicas; bien, en fin, partes de la *Commonwealth* con otras potencias amigas. De este último tipo es ejemplo, en la presente contienda, el Consejo de Guerra del Pacífico, formado por representantes de los Estados Unidos, Canadá, Australia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, China, Holanda y Filipinas.

B. *La organización económicoaduanera.*

1. A partir de 1776, el sistema del Pacto colonial (v. *supra*, página 62) comienza a sufrir una serie de atenuaciones y modificaciones, quedando definitivamente abolido en 1849; tanto la metrópoli como las colonias quedan en libertad de comerciar con cualquier país sin consideración a los vínculos imperiales. La economía británica se transformó de imperial en mundial; dominaba todos los mercados y no precisaba ya de los de las colonias. Su tesis, por consiguiente, era el libre cambio, gracias al cual podía asegurar su primacía económica sobre los demás países, menos desarrollados industrialmente. Pero la libertad comercial concedida a las colonias autónomas no es usada por éstas en un sentido librecambista, sino preferencialista y proteccionista. En el primer aspecto desarrollan una política comercial en ocasiones contraria a los intereses de Gran Bretaña, y de trato de favor a los países donde los productos coloniales encontraban buenos mercados; en el segundo buscan proteger su propio desarrollo industrial mediante una adecuada política aduanera. Así, pues, en el seno del Imperio británico se inicia una tendencia hacia el «nacionalismo» económico, de forma que por el año 70 todas las colonias autónomas británicas, a excepción de Terranova, se han convertido en proteccionistas. Ya vimos en un capítulo anterior cómo fué precisamente en este terreno donde Canadá riñó su primera batalla por una política comercial exterior independiente.

Se marchaba, pues, hacia una desintegración económica del Imperio. Pero frente a esta corriente se opusieron dos tendencias, tanto por parte de la metrópoli como de las colonias. En primer lugar, la depresión sufrida por la economía inglesa a partir de 1873, y la competencia que desde 1880 va encontrando en otras potencias provoca una reacción proteccionista en amplios círculos británicos. Ya vimos anteriormente

la vinculación que existía entre el proteccionismo y el nuevo imperialismo, vinculación que en el campo de la política activa fué encarnada ante todo por Joseph Chamberlain, dando origen al programa del librecambio interimperial y proteccionismo frente a los demás países. Por otro lado, a partir de la última decena del siglo XIX, se manifiesta también en las colonias autónomas un movimiento preferencial hacia los productos metropolitanos y de las demás colonias, siendo iniciada una política en este sentido, aunque sin lograr la compensación por parte de la metrópoli; se trataba, por tanto, de una preferencia unilateral, si bien el pensamiento de las colonias era, naturalmente, la ampliación de sus mercados en la metrópoli, y para ello, la conversión de esta preferencia unilateral en preferencia recíproca. No eran, por tanto, partidarias, como el primitivo programa de Chamberlain, del librecambio imperial, sino de un sistema preferencial que, sin destruir su proceso de industralización, como sucedería con el librecambio, haría más estrechos los lazos imperiales. Este programa es aceptado más tarde por el propio Chamberlain.

La tesis de las colonias es tenazmente mantenida en las Conferencias imperiales; pero encuentra una fuerte resistencia por parte de la mtrópoli, no sólo porque estaba firmemente aferrada al libre cambio, sino también por las obligaciones contraídas por los tratados con Bélgica (1862) y Alemania (1865), en los que se comprometía a no conceder preferencia a los productos coloniales sobre los de dichos países; si bien es verdad que estos tratados fueron denunciados más tarde, ello sirvió para que las colonias adquiriesen más libertad en su política comercial exterior, pero no para dar paso a un sistema preferencial interimperial.

2. El forcejeo entre las colonias y la metrópoli no dió de momento ningún resultado, de forma que al comenzar la guerra de 1914 la estructura comercial del Imperio británico se basaba en los siguientes supuestos:

a) Preferencias recíprocas de los Dominos con otras partes del Imperio, según acuerdos negociados entre ellos.

b) Preferencias unilaterales de los Dominios a la metrópoli; pero como los Dominios poseen autonomía en política económica exterior, depende de su arbitrio el mantenimiento de estas preferencias.

c) Gran Bretaña mantiene en lo fundamental una política librecambista frente al Extranjero.

Pero la guerra de 1914 inicia la orientación hacia la preferencia recíproca. La Conferencia imperial de 1917 aprueba una resolución en el sentido de laborar por la autarquía económica imperial y, para ello, por las preferencias («activar el desarrollo de los recursos imperiales, especialmente para hacer al Imperio independiente de los otros países con respecto a los géneros alimenticios, a las materias primas y a las industrias esenciales», y, a tal fin, «cada parte del Imperio debe dar un trato favorable a los productos y manufacturas de otras partes del Imperio»). Terminada la guerra se entra, en efecto, en una fase de preferencias recíprocas. Ya durante ella habían tenido lugar algunas medidas proteccionistas, que se amplían en los años posteriores a su terminación; pero estas medidas o se dejan sin efecto para los bienes de procedencia imperial, o por lo menos se rebajan para ellos tales derechos aduaneros. En 1925, estas preferencias fueron garantizadas para un plazo de diez años.

Sin embargo, estas medidas tenían en principio una intención excepcional, y se limitaban a algunos productos. Pero la crisis mundial de 1929 daría nuevo impulso al doble camino iniciado de proteccionismo y preferencialismo, pues las exportaciones inglesas habían sufrido una gran disminución, y se pensaba compensarla con los mercados imperiales. Por su parte, los Dominios se veían también afectados por la depresión general.

La Conferencia imperial de 1930 se reune bajo la impresión de la crisis económica mundial; unánimemente, los *premiers* de los Dominios se muestran partidarios del establecimiento de un sistema preferencial; el representante canadiense estima que ha llegado ya el momento en que se hacen innecesarias ulteriores discusiones, y que ha sonado, por consiguiente, la hora de la acción; el librecambio imperial *is neither desirable nor possible,* la única solución a la grave situación económica, es «un plan de cooperación económica basado en el principio de la preferencia imperial», y propone para ello una reunión especial en Ottava; cierto —dice— que no se trata de eliminar del Imperio los mercados de otros países, sino simplemente de preferir los bienes imperiales; pues, como observa el representante de Nueva Zelanda, «los problemas verdaderamente importantes han de ser estudiados sobre base internacional. Todos nosotros estamos completamente de acuerdo en la necesidad de la cooperación internacional; pero seguramente la cooperación económica, como la caridad, puede comenzar por uno mismo, y dentro de los

límites de la *British Commonwealth of Nations* tenemos un vasto campo para nuestros inmediatos esfuerzos». La Conferencia establece una serie de resoluciones, aprobando las propuestas de los representantes de los Dominios.

En 1931 se promulga la *Abnormal importations custom duties Act* con un plazo de duración de seis meses, y en la que se autoriza al Gobierno a establecer derechos protectores hasta 100 por 100 *ad valorem* sobre exportaciones anormales; pero esta ley no fué aplicada a las mercancías procedentes del Imperio. El paso definitivo hacia el proteccionismo lo constituye la *Import duties Act* de febrero de 1932, que impone el 10 por 100 *ad valorem* a todas las mercancías que entren en el Reino Unido (salvo algunas excepciones); pero de cuya imposición se excluyen los productos imperiales.

3. En estas circunstancias de crisis económica mundial y de una política proteccionista hacia el exterior y preferencialista con respecto al Imperio, se reune la Conferencia de Ottawa. En los discursos de inauguración se repiten más o menos los argumentos de la Conferencia de 1930, y de estos argumentos se desprenden los siguientes objetivos de la Conferencia: *a)* crear mayores mercados entre sí, sin exclusión de los mundiales, pues «asociación» británica, observa el delegado canadiense, no significa «disociación» del mundo; *b)* mantener el nivel económico de las partes integrantes del Imperio y hacer frente a la concurrencia injusta, y para ello, *c)* un sistema de preferencia imperial; pero *d)* sin perjuicio del desarrollo industrial de los Dominios. Así, pues, había que armonizar el sistema preferencial con la situación concreta del desarrollo industrial de cada Dominio y con los intereses de cada parte en los mercados mundiales. Ningún Dominio podía conceder preferencias a los productos ingleses sobre los extranjeros hasta el punto que los productos ingleses pudiesen venderse a un precio más bajo que los de las industrias nacionales esenciales; por otro lado, ninguna de las partes podía sacrificar mercados extranjeros en ocasiones más grandes que los de todo el Imperio junto. De esta manera se firmaron doce acuerdos, cuyos puntos fundamentales son los siguientes:

A) Gran Bretaña se compromete: *a)* mantener la preferencia del 10 por 100 de la ley de 1932, preferencia que no puede modificar sin consulta con los Dominios; *b)* a establecer ciertos derechos sobre algunos productos extranjeros; *c)* a contingentar otros.

B) Aunque el caso de cada Dominio es diferente, en general, se

comprometen: *a)* a mantener y establecer ciertas preferencias; *b)* a proteger frente a los productos de la metrópoli solamente aquellas industrias que tengan serias posibilidades de existencia; *c)* a no sobrepasar en sus derechos protectores un nivel que permita a los fabricantes de Gran Bretaña una «concurrencia razonable» con los productores locales; es decir, que las tarifas actuarán para parificar los costos de las industrias metropolitanas a las locales.

C) Se establece también un sistema de preferencias de los Dominios entre sí.

Se convino además que los acuerdos tendrían una duración de cinco años; debían, pues, finalizar en 1937; pero la Conferencia imperial reunida en este año acordó que la revisión de tales tratados era preferible tuviese lugar por negociaciones separadas entre los Gobiernos individuales y aparte de la Conferencia, por no tratarse más que de materias de detalle. El mismo año de 1937 se concluyó un nuevo acuerdo entre Gran Betaña y el Canadá, y en 1939, otro entre el Reino Unido e India; en uno y otro se trata solamente de nuevos contenidos de la forma preferencial que permanece intangible. Tal era, pues, la situación cuando comenzó la presente guerra.

Podemos sintetizar ahora los rasgos fundamentales de la estructura comercial del Imperio británico con arreglo a los siguientes puntos:

1) En primer lugar, el sistema no está constituído sobre la base de *supra* y subordinación, sino sobre la de igualdad entre las partes y por libre negociación entre ellas, de acuerdo con la igualdad de *status*. Por otro lado, no se trata de dividir al Imperio en zonas de materias primas y zonas industriales, sino de armonizar los intereses económicos totales de cada país, y según el estadio de su desarrollo dentro del conjunto imperial.

2) La vinculación económica imperial se constituye a base de un sistema de preferencias aduaneras, que no puede ser obstaculizado o modificado mediante la entrada de un tercero con cláusula de nación más favorecida.

3) El sistema de Ottawa constituye por tanto un límite a la libertad de la política comercial exterior de cada uno de los miembros de la *Commonwealth,* incluso, naturalmente, de la Gran Bretaña. De manera que la negociación de un tratado que establezca modificaciones importantes en la tarifa aduanera ha de hacerse de acuerdo con las partes del Imperio que puedan resultar afectadas; así, por ejemplo, durante las

negociaciones para la conclusión del acuerdo angloamericano de 1938, Gran Bretaña estuvo en consulta continua con los Dominios y con la India, que consintieron en modificar o atenuar algunas de las ventajas obtenidas en Ottawa. Como vemos, representa la aplicación al aspecto comercial del principio constitucional de la *Commonwealt*, según el cual ninguna de sus partes puede emprender negociaciones que comprometan a las demás sin haber obtenido su consentimiento.

4) El Imperio británico representa así una unidad comercial colocada entre la economía nacional y la economía mundial, ya que la preferencia aduanera no entraña la renuncia hacia el comercio extranjero.

5) Se trata, por último, de un sistema construído no con arreglo a principios racionales previos, sino a lo que demandaban las circunstancias concretas, y como un compromiso entre los intereses y opiniones de las partes afectadas.

V. El caso de Irlanda.

La situación de Irlanda merece una consideración especial, pues de *facto* está actualmente fuera de la *Commonwealth*, e incluso también parece estarlo de *jure*, si como norma jurídica fundamental, de la que derivan todas las demás, se considera a la irlandesa y no a la imperial.

1. Hasta 1800 Irlanda ocupa, con respecto al Reino Unido, una posición similar a la de una colonia, que lucha constantemente por su independencia, en ocasiones con la ayuda de Estados extranjeros (española, en 1658-60; francesa, en tiempos de la Revolución). En 1800, el Parlamento británico aprueba el Acta de la Unión, en virtud de la cual se forma el «Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda», quedando así ésta anexionada al Estado anglosajón. En virtud del Acta, Irlanda estará representada en la Cámara de los Lores por cuatro Pares espirituales pertenecientes a la Iglesia Episcopal de Irlanda, unida «en disciplina, doctrina y gobierno» con la Iglesia Establecida de Inglaterra; y por veintitrés Pares vitalicios, elegidos por los Pares irlandeses. Su representación en la Cámara de los Comunes era de cien miembros, poseyendo los católicos derecho pasivo, pero no activo, de sufragio hasta que en 1829 es abolida esta limitación.

La unión con Gran Bretaña no satisface a los irlandeses, y a todo

lo largo del siglo se manifiesta la oposición a ella en una doble tendencia: bien hacia la consecución del *Home Rule,* o sea la autonomía dentro del Imperio, que más tarde plasmará en la petición de estatuto de Dominio, bien en la tendencia hacia la total independencia.

Por fin, tras una serie de contiendas, ora parlamentarias, ora violentas, el Gobierno y el Parlamento británicos están dispuestos, en los años anteriores a la guerra de 1914, a conceder el *Home Rule;* pero entonces surge la irreducible oposición del Ulster, es decir, de los seis condados del norte de Irlanda, habitados, en su mayoría, por protestantes descendientes de colonos escoceses. El Ulster rechaza el *Home Rule* para toda Irlanda, y en caso que fuera aprobado desea formar una comunidad independiente del Sur, y vinculada a Gran Bretaña como hasta entonces. No obstante, el Parlamento británico aprueba un Acta estableciendo el *Home Rule* (61), que se promulga el 18 de septiembre de 1914, pero cuya vigencia es suspendida hasta la terminación de la guerra.

En 1916 estalla una rebelión, iniciándose una guerra civil que puede decirse dura hasta 1921. La intransigencia general, inherente a este tipo de situaciones, hizo que fracasasen los intentos de solución: de aplicación del *Home Rule* a toda la isla, y la de un nuevo *Home Rule* (1920) que separaba las dos Irlandas, cada una con su propio Parlamento, pero con un super-Parlamento para materias de interés común, y manteniendo la representación en el Parlamento del Reino Unido (treinta y tres diputados por el Norte y trece por el Sur). A la primera solución se puso el Ulster; a la segunda, Irlanda del Sur, pues el proyecto suponía un paso hacia la desmembración política de la isla y un predominio de la representación parlamentaria del Ulster.

2. Por fin, el tratado de 1921 pone fin a la guerra civil. Con arreglo a sus disposiciones, Irlanda adquiere estatuto de Dominio, y en sus relaciones con el Gobierno y Parlamento imperiales, así como en la organización y funcionamiento de su constitución interna, seguirá los mismos usos que el Canadá (62): los diputados prestarán juramento de lealtad a la Corona, en virtud de la común nacionalidad de Irlanda y de Gran Bretaña, y de su situación de miembro de la *Commonwealth;* Irlanda se hace responsable de su defensa costera y Gran Bretaña de la marítima, a cuyo efecto el Estado Libre pondrá a su disposición ciertos puertos y concederá otras facilidades llegado el caso de guerra o de tensión internacional.

Invirtiendo una famosa definición, puede afirmarse que el tratado no puso fin a la guerra, sino que proporcionó la base de partida para continuarla por otros medios. Ahora surge una guerra legalista en la que, por parte irlandesa, se aprovechan todas las posibilidades y resquicios del sistema jurídico a fin de lograr la total desvinculación de la antigua metrópoli.

De acuerdo con el tratado, y tomando el mismo como base, la Asamblea constituyente irlandesa redacta un proyecto de Constitución que, tras algunas discusiones, es aprobado por el Parlamento británico en marzo y por el irlandés en diciembre de 1922. Así, pues, la nueva Constitución deriva su validez de un acto del Parlamento británico; pero, a pesar de ello, el texto constitucional declara de una manera indubitable al pueblo irlandés como sujeto del poder constituyente: todas las facultades de gobierno y todos los poderes provienen del pueblo irlandés y serán ejercidos por medio de los órganos del Estado Libre; el nuevo Estado se declara miembro de la *Commonwealth* de naciones británicas; el Parlamento irlandés, a tenor del artículo 50, podrá modificar la Constitución siempre que no se oponga a los términos del tratado anglo-irlandés, el cual es incorporado como apéndice a la Constitución. En lo demás, está, en general, modelada, si no sobre el texto, sí sobre la práctica constitucional canadiense.

3. Con la subida al poder de De Valera se inicia una etapa de sistemática destrucción del orden jurídico sobre el que se basaba la vinculación de Irlanda a la *Commonwealth,* a la Corona británica y, por consiguiente, al Reino Unido. En 1932, Irlanda se niega a pagar ciertas deudas que tenía con la Gran Bretaña; el hecho en sí tiene escasa importancia, pero sí la tiene, en cambio, que Irlanda se negase a llevar el asunto al Tribunal de la *Commonwealth* previsto dos años atrás por la Conferencia imperial; a menos — dice Irlanda — que el presidente no sea ciudadano de la *Commonwealth.* Pero aun más importante es que Irlanda declare caducado el tratado sirviéndose del argumento jurídico de que, en virtud del Estatuto de Westminster, tenía derecho a abolir toda ley del Parlamento de la Gran Bretaña, y el tratado poseía tal calidad, y de varios argumentos políticos, entre los que destacaba la interpretación del susodicho tratado como un *Diktat.* En torno a la rectitud de tales argumentos se desarrolló, naturalmente, una extensa polémica, sobre lo que no tiene objeto detenernos. El hecho fué que la falta de pago de las anualidades dió lugar a

una guerra de tarifas entre los dos países, que duró hasta 1938. Es decir, que Irlanda quedó fuera del sistema de Ottawa. En 1933 es abolido el juramento de lealtad a la Corona y modificado el artículo 50 de la Constitución, eliminando la limitación que a la reforma constitucional imponía el respeto a los términos del tratado. Superado este obstáculo, se suprimen a continuación el poder del gobernador para reservar *bills* y la apelación al Consejo privado. La ciudadanía común, otro de los supuestos de la *Commonwealth*, es abolida en 1935. Quedaba, en fin, la comunidad de Corona; pero si de momento no se la suprime *in toto,* en cambio se aprovecha la crisis planteada por la abdicación de Eduardo VIII para aprobar, en diciembre del año 1936, dos enmiendas destinadas a suprimirla prácticamente: se elimina al monarca del Parlamento (63) y queda abolido el cargo de gobernador general, suprimiendo de la Constitución todas las referencias a sus funciones (nombramiento de ministros, sanción de los *bills,* etc.); la otra enmienda dispone que los representantes diplomáticos y consulares serán nombrados por el Consejo ejecutivo, a quien compete la facultad de hacer tratados; pero, sin embargo, «mientras el Estado Libre de Irlanda esté asociado con... Australia, Canadá, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Sudáfrica, y mientras el rey, reconocido como símbolo de su cooperación (64), continúe actuando en nombre de cada una de estas naciones (con el Consejo de sus diferentes Gobiernos) para fines de nombramiento de representantes diplomáticos, el rey así reconocido puede, y está por la presente autorizado, a actuar en nombre del Estado Libre de Irlanda para tales fines, en tanto en cuanto sea autorizado por el Consejo ejecutivo para obrar así». En resumen: se suprime toda alusión a la «Corona» y el rey queda reducido a un agente de la política exterior de Irlanda.

4. En fin, en 1937 el Parlamento irlandés aprueba una nueva Constitución, sancionada posteriormente por un referéndum y promulgada el 29 de diciembre. Se instituye un nuevo Estado, llamado *Eire* (Irlanda), y se afirma «el derecho ilimitado, indestructible y soberano para elegir su propia forma de gobierno, determinar sus relacions con otros Estados y estructurar su vida política, económica y cultural de acuerdo con sus tradiciones y su espíritu». El territorio nacional «se compone de toda Irlanda, sus islas y aguas territoriales»; sin embargo, la Constitución tiene el sentido práctico de reconocer que hasta que se verifique la unidad nacional las leyes del Parlamento sólo se

aplicarán en el territorio del antiguo Estado Libre de Irlanda. Se define a sí mismo como «Estado independiente, democrático y soberano», cuyo jefe es un presidente elegido directamente por el pueblo para un período de siete años. No tiene interés para nuestro objeto la descripción de los órganos constitucionales del *Eire;* diremos solamente que en vano se buscará por el articulado de la Constitución una referencia a la Corona o a la *Commonwealth;* el artículo 29, que se refiere a las relaciones exteriores, dice únicamente lo siguiente: «para fines del ejercicio de cualquier función ejecutiva del Estado con referencia a sus relaciones exteriores, el Gobierno puede... utilizar o adoptar cualquier órgano, instrumento o método de procedimiento usado o adoptado para el mismo propósito por los miembros de cualquier grupo o sociedad de naciones con la que el Estado esté o pueda estar asociado a los fines de cooperación internacional en materias de incumbencia común».

Así, pues, no existe ni «común lealtad a la Corona», ni, al menos declaradas de manera expresa, «libre asociación como miembro de la *Commonwealth*», ni «cooperación». En consecuencia, faltan los supuestos que constituyen a una unidad política en Dominio. No obstante, después de promulgada la Constitución, el Gobierno británico, de acuerdo con los Dominios, declaró que, por su parte, seguía considerando a Irlanda como miembro de la *Commonwealth,* e incluso decidió, en 1938, devolver al *Eire* los «edificios, almacenes, emplazamientos y armamento fijo, con municiones», de los puertos sobre los que disfrutaba de la servidumbre acordada por el tratado de 1921. El citado artículo 29 daba todavía pie para la interpretación optimista de que, dentro de «cualquier grupo o Sociedad de Naciones», entrase la *Commonwealth;* argumento endeble, puesto que la utilización de tales entidades era arbitraria por parte del *Eire,* y sobre el arbitrio de una parte no puede fundarse una relación permanente y, mucho menos, jurídica. Pero, en todo caso, después de la actitud de Irlanda en la guerra iniciada en 1939, no parece tenga sentido seguir considerándola como parte integrante de la *Commonwealth.* Y mucho menos tienen sentido las premiosas polémicas jurídicas sobre si Irlanda tenía o no derecho a abolir el tratado y establecer tales enmiendas; polémicas que, por debajo del fárrago de argumentos, se basaban, en último término, en si la norma jurídica fundamental radicaba en la Constitución que el pueblo de Irlanda se dió a sí mismo y de la que formaba parte el

tratado, o en el tratado que había aprobado el Parlamento británico y del que derivaba la Constitución.

El caso de Irlanda es característico para mostrarnos la endeblez de los lazos de la *Commonwealth* cuando no reposan sobre una relación de comunidad, cuando no se reconoce la *auctoritas* del Reino Unido ni se siente solidaridad con los demás miembros. Pero, en realidad, sería mucho pedir al sistema que resolviera en unos años lo que siglos de dominación, con su intolerancia, colonizaciones, expoliaciones, emigración forzada, ley marcial, hambre y terrorismo, no lograron nunca resolver. Sin embargo, quizá sea aún pronto para decir la última palabra sobre sus resultados, y quizá en el futuro tenga lugar un movimiento de reintegración en la *Commonwealth*.

NOTAS AL CAPITULO IX

(1) Conf. C. K. Wheareas: *The Statute of Westminster and the Dominion Status*. Oxford U. Press, 1942, especialmente págs. 150 y ss.

(2) La distinción establecida en el texto entre Imperio británico, como totalidad, y la *Commonwealth* como una parte del mismo, es hoy día la generalmente aceptada. No obstante, en algunas ocasiones, o bien se han empleado ambos términos como sinónimos, o bien se ha empleado la denominación *Commonwealth* como sustitutivo de Imperio, ya que esta última expresa una situación de poder dominante, la cual, se dice, ha sido eliminada de la comunidad de pueblos británicos. Pero tenemos el hecho de que los Dominios están con el Reino Unido en una relación cualitativamente distinta de la que existe entre éste y las colonias o la India. Distinción, por otra parte, bien claramente establecida por la Conferencia imperial de 1926, que distingue entre los Dominios y "todas las partes del Imperio británico que no son miembros separados de la Sociedad de Naciones". Pero donde la diferencia está especialmente clara es en la definición misma de la *Commonwealth*, establecida por dicha Conferencia: "son [Gran Bretaña y los Dominios] comunidades autónomas *dentro* del Imperio británico... y libremente asociadas como miembros de la *British Commonwealth of Nations*". Sin embargo, puede aceptarse hasta cierto punto la sustitución de la denominación Imperio por la de *Commonwealth*, siempre que dentro de ésta se distinga entre: *a)* Gran Bretaña, con sus colonias, protectorados y mandatos (Imperio colonial), y zonas de hegemonía del Reino Unido; *b)* los Dominios y sus dependencias, y *c)* la India. Pero cabe discutir hasta qué punto la India puede incluirse en la *Commonwealth*.

(3) Discurso pronunciado el 25 de noviembre de 1943 en la Asociación Parlamentaria Imperial, reproducido en la Prensa británica y en los *Keesing's Contemporary Archives*, 1943-46, pág. 6.143.

(4) *Imperial Conference 1926. Summary of Proceedings.* Cmd. 2.768, página 14.

(4 bis) *Imp. Conf. 1926*, pág. 14.

(5) *Imp. Conf. 1926*, loc. cit.

(6) Conf. W. Y. ELLIOT: *The new British Empire.* New York and London, 1922, pág. 71.

(7) Conf. W. K. HANCOCK: *Survey of British Commonwealth Affairs.* Oxford U. Press, 1937, t. I, cap. V.

(8) *The Empire in the World*, edited by E. T. COOK, Oxford, 1937, Parte II, *The Empire* by B. K. LONG, pág. 79.

(9) Sin embargo, creemos con MAGNAN DE BOURNIER *(L'Empire Britannique. Son évolution politique et constitutionnelle*, París, 1930, pág. 11), que "es necesario guardarse de dar a esta palabra un sentido preciso, que estaría en contradicción con la vaguedad de lo que designa: una unión indeterminada de Gobiernos con principios profundamente democráticos". En consecuencia, creemos preferible no traducirla, pues la versión de los Diccionarios (república, bien público, etc.) no sirve para el objeto; las versiones que se han dado en español de la palabra *Commonwealth*, en el sentido que aquí nos ocupa, carecen de unidad y de precisión: "Asociación", "Mancomunidad", "Comunidad", "Confederación", etc. Don Adolfo POSADA decide mantener el vocablo en su lengua original *(Hacia un nuevo Derecho político*, Madrid, 1931, págs. 156 y ss.), como debe hacerse, en general, con las denominaciones de formas o muy singulares o muy originales; verbigracia: el *Reich*, durante la república alemana, y el nacionalsocialismo, o la Unión Soviética, cuya traducción sería Unión de Juntas o Unión de Consejos.

(10) El caso marginal en este sentido esta constituído por Africa del Sur. Como veremos más adelante, a pesar del Estatuto de Westminster, el Parlamento del Reino Unido conserva todavía restos de su antigua posición hegemónica. Tal situación no satisfacía a Africa del Sur, y en 1933 se formó una coalición entre los partidos nacionalista y sudafricano sobre la base de que la calidad de miembro de la *Commonwealth* debía ser mantenida sin reservas; pero que, dentro de su marco, la Unión Sudafricana había de poseer de manera inequívoca libertad plena, sustancial y formal. La fórmula política fué: *a)* la abolición de los restos de subordinación de Sudáfrica al Parlamento del Reino Unido; y *b)* la intangibilidad de la institución que unía propiamente a la *Commonwealth;* es decir, la intangibilidad de las relaciones con la Corona. Expresión jurídica de esta fórmula fué la *Status of Union Act* de 1934, que si en la sección 4.ª considera al Parlamento de la Unión como supremo poder legislativo, en cambio, en la sección 5.ª aclara un texto de la Constitución de 1909, en el sentido de que por "su majestad y sus sucesores", en lo que se refiere a Sudáfrica, se ha de entender "su majestad y sus sucesores en la soberanía del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, tal como lo determinan las leyes relativas a la sucesión de la Corona del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda". En consecuencia, al mismo tiempo que se acentúa la independencia

de la Unión, se pone de manifiesto constitucionalmente su vinculación con la Corona británica. (Confr. R. T. E. LATHAN: *The Law the Commonwealth*, publicado como suplemento en la obra de W. K. HANCOCK: *Survey of British Commonwealth Affairs*. Oxford U. Press, 1937, págs. 527 y ss. K. C. WHEARE: *The Statute of Westminster and Dominion Status*. Oxford U. P., 1942, páginas 221 y ss. y 287 y ss. El texto de *The Statutus of Union* puede verse en el Apéndice III de esta última obra.)

(11) A. B. KEITH: *The Governments of the British Empire*. London, Macmillan, 1936, pág. 25. A la Corona británica tienen plena aplicación las palabras de SMEND sobre las cualidades de integración personal y real que pose el monarca: "La particularidad de la integración monárquica radica en que el monarca legítimo simboliza ante todo la permanencia histórica de los valores políticos de la comunidad, representando así al mismo tiempo que la integración personal un caso de integración a través de valores objetivos: viene a jugar el papel que en las Repúblicas, la mayoría de las veces, sólo pueden desempeñar las figuras históricas o absolutamente míticas, como Tell o Winkelried. La ovación al soberano no es tanto un honor a su persona como un acto "de la conciencia de sí mismo de un pueblo unido políticamente"; más precisamente, de una actualización de esta conciencia de sí mismo, de una revivificación de la percepción de uno mismo... Y la misión de la personalidad en la cúspide del Estado no es, por consiguiente, de especie técnica; no radica en primera línea en la esfera de determinados asuntos estatales, sino en el ser y actitud de la personalidad." (R. SMEND: *Verfassung und Verfassungrecht*. Munchen u. Leipzig, 1928, págs. 28-29.)

(12) A. ZIMMER: *The Third British Empire*, pág. 28.

(13) *Statute of Westminster 1931* (22 Geo. 5. Ch. 4), Preámbulo.

(14) Véase el Apéndice núm. 2.

(15) *Imperial Conference 1937. Summary of Proceedings 1937*. Cmd. 5482, página 50.

(16) *Imperial Conference 1926. Sum. of Proceedings*. Cmd. 2.768, página 16.

(17) *Imp. Conf. 1930. Sum. of Proc.* Cmd. 3.717, pág. 27.

(18) No obstante, el Comité Judicial del Consejo Privado tiene entre sus miembros representantes de los Dominios y de la India. Su composición es: el presidente del Consejo Privado, el lord canciller de Inglaterra, ex lores presidentes, ex lores cancilleres, todos los miembros del Consejo Privado que sean o hayan sido altos funcionarios judiciales de Inglaterra o de Escocia. Junto a ellos: los consejeros privados que tengan o hayan tenido cargos de magistrados en los Tribunales Supremos de los Dominios, o en los de la India (dos como máximo), y cuatro especialistas. El número de jueces de los Dominios era el de cinco desde 1895; se extendió a siete en 1913, siendo abolida la limitación numérica en 1928. Pero, con todo, el Comité Judicial continúa siendo una corporación compuesta muy preponderantemente de jueces ingleses.

(19) *Imp. Conf. 1926*. Cmd. 2.768, pág. 19.

(20) A. B. KEITH: *The Governments of the British Empire*. Londres, Machmillan, 1936, págs. 60 y 61.

(21) *Report of the Conference on the Operation of Dominion Legislation*. Cmd. 3.479, pr. 65.

(22) Irlanda, con la reserva de no poder enmendar las prescripciones contenidas o derivadas de su tratado con Gran Bretaña de 1921.

Además—a petición de Australia y Nueva Zelanda, que consideraban satisfactoria la situación existente y no tenían, por el momento, interés en aumentar su esfera de libertad—se insertó la sección 10.ª del Estatuto, con arreglo a la cual los poderes conferidos por éste a los Parlamentos de dichos países no entrarían en vigor hasta tanto dichos Parlamentos adoptasen explícitamente las secciones del Estatuto que les conferían tales poderes, adopción que pueden revocar en cualquier momento. Pero Australia adoptó dichas secciones en 1937, y Nueva Zelanda, en 1944; por consiguiente, hoy la situación es la misma para todos, salvo la posibilidad, por parte de los Dominios citados, a volver a la situación anterior, revocando la adopción; y las limitaciones, expuestas en el texto, de Canadá, Australia y Nueva Zelanda para la reforma de sus Constituciones.

(23) "El Parlamento de la Unión será el poder legislativo soberano en y sobre la Unión, y no obstante cualquier prescripción contenida en otra ley, ningún Acta del Parlamento del Reino Unido y Norte de Irlanda *(sic)*, aprobada después del día 11 de diciembre de 1931, será extendida o considerada extensible, como formando parte del Derecho de la Unión, a no ser que se haga extensiva por una ley del Parlamento de la Unión" *(The Status of Union Act*, 1934).

(24) El artículo 18 establecía: "Todo tratado o compromiso internacional concluído en el futuro por un miembro de la Sociedad deberá ser inmediatamente registrado por el Secretariado y publicado por él lo más pronto posible. Ninguno de estos tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de haber sido registrado."

(25) Confr. A. B. KEITH: *The sovereignty of the British Domminions*. London, 1929, pág. 349; y P. N. BAKER: *Le Statute juridique actuel des Dominions britanniques*, etc., en el *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*, t. XIX, 1927, IV. París, págs. 469 y ss., donde se discute la cuestión.

(26) *Imp. Conf. 1926*. Cmd. 2.768, pág. 23.

(27) *Ibidem*.

(28) Así, por ejemplo, los usos diplomáticos para el *status cuasi diplomatico* de los altos comisarios (v. *supra*, pág. 159).

(29) Tales eran (art. 32 del Estatuto): *a)* la interpretación de un tratado; *b)* todo punto de Derecho internacional; *c)* la realidad de todo hecho, que si hubiera tenido lugar constituiría la violación de un compromiso internacional; *d)* la naturaleza o la extensión de la reparación debida por la ruptura de un compromiso internacional."

(30) Confr. W. K. HANCOCK: *Survey of British Commonwealth Affairs*, I, página 290.

(31) Distinta de los demás Dominios fué la posición de Irlanda, que se adhirió a la cláusula sin ninguna reserva, y aunque reconoció en 1930 la necesidad de un Tribunal de la *Commonwealth*, sin embargo, cuando en el mismo año De Valera sustituye a Cosgrave y rechaza ciertas obligaciones hacia el tesoro del Reino Unido, éste pretende llevar el asunto al Tribunal de la *Commonwealth*, mientras que el Estado Libre sólo está dispuesto a someterse a un Tribunal, en el que, por lo menos el presidente, sea ajeno a la *Commonwealth*. Es decir, la postura de De Valera se aproximaba mucho a considerar a Irlanda como no ligada a otra entidad supraestatal que la comunidad internacional.

(32) *Imp.Conf. 1926*. Cmd. 2.768, págs. 14 y 26.

(33) Discurso pronunciado en Adelaida el 14 de octubre de 1943. (En *Keesing's Contemporary Archives*, 1943-46, págs. 6.257).

(34) *Conf. Imp. 1923*, reproducido en Cmd. 2.768, pág. 37.

(35) R. L. BUELL: *International Relations*, s. l., Pitman, s. a. (¿1924?), página 205.

(36) A. ZIMMER: *The Third British Empire*. London, 1926, págs. 61-62. Por lo demás, la tesis de ZIMMER está oficialmente desmentida por la posición a que antes aludimos del Gobierno del Reino Unido y de los Dominios ante la "cláusula facultativa" del Estatuto del Tribunal de Justicia Internacional.

(37) *Imperial Conference 1923*, I, 1, a, en Cmd. 2.768.

(38) *Ibidem*, I, 1, b.

(39) *Conf. Imp. 1926*, pág. 22.

(40) *Conf. Imp. 1937*, Cmd. 5.482, XIV, II, 1, pág. 27.

(41) En realidad, el texto de la Conferencia de 1923, aunque contrapone *treaty* y *agreement*, no lo hace de una manera clara y específica, pues por un lado dice: "The word *treaty* is used in the sense of an *agreement* which, in accordance with the normal practice of diplomacy, would take the form of a *treaty* between Heads of States, signed by plenipotentiaires provided with Full Powers issued by the Heads of the States, and authorising the holders to conclude a treaty." Y después: "Apart from treatios made betwen Heads of States, it is not unusual for agreements to be made betwen governments." Es decir, que por un lado parece emplear la palabra *agreement* como concepto genérico, y por otro como concepto específico. Sin embargo, nosotros, para mayor claridad, la usamos en su sentido específico (traduciéndola por "convenio"), a lo que autoriza la distinción que entre ambos términos, aunque con frecuencia imprecisa en los manuales, ha hecho tajantemente la práctica constitucional americana, y que coincide con el espíritu del texto que estamos comentando.

(42) *Conf. Imp. 1923*, I, 2, a, Cmd. 2.768.

(43) *Ibidem*, II.

(44) *Conf. Imp. 1926*, 22-23.

(45) La Conferencia imperial de 1926 preveía, además, otra posibilidad de representación "por una delegación única del Imperio británico compuesta de representantes particulares de las partes del Imperio que participen en la Conferencia". Se trataba, pues, de una sola delegación hacia el exterior, pero compuesta de personas que han recibido sus plenos poderes de manera independiente y de cada una de las partes que intervienen. Pero esta posibilidad es abolida por la Conferencia de 1937 al determinar que "cada miembro tomará parte en un tratado multilateral como entidad individual, y, en ausencia de provisión expresa en contrario del tratado, no es en modo alguno responsable de las obligaciones contraídas por cualquier otro miembro" (*Imp. Conferencia 1926*. Cmd. 2.768, pág. 25; *Imp. Conf. 1937*. Cmd. 5.482, pág. 21).

(46) *Conf. Imp. 1923*, II, a, b, Cmd. 2.768.

(47) *Conf. Imp. 1926*, Cmd. 2.768, págs. 26-27.

(48) A comienzos de 1945 existían las siguientes representaciones diplomáticas de los Dominios:

Canadá.—Embajadas: Estados Unidos, Unión Soviética, Brasil, Chile, China, Méjico, Bélgica. Legaciones: Argentina, Cuba, Perú, Francia.

Australia.—Legaciones: Estados Unidos, Unión Soviética, China, Francia, Chile.

Nueva Zelanda.—Legaciones: Estados Unidos, Unión Soviética.

Africa del Sur.—Legaciones: Suecia, Portugal, Holanda, Estados Unidos.

El servicio consular suele ser muy restringido. Africa del Sur, que es quien lo tiene más amplio, cuenta con los siguientes Consulados generales: Gottemburgo, Vancouvert, Río de Janeiro y Montevideo, Nueva York, Buenos Aires, El Cairo y algunas posesiones británicas.

Antes de la guerra, Canadá tenía Legación en Tokio; Africa del Sur, en Roma, Berlín, Estocolmo y París (la misma que para Lisboa).

(49 y 50) *Conf. Imp. 1930*, Cmd. 3.717, pág. 29.

(51) Las fechas de declaración de guerra fueron las siguientes:

PAÍSES DE LA CW.	AL REICH	A ITALIA	AL JAPÓN
Reino Unido	3 sept. 1939	11 jun. 1940	7 dic. 1941
Nueva Zelanda	3 sept. 1939	11 jun. 1940	9 dic. 1941
Australia	3 sept. 1939	11 jun. 1940	9 dic. 1941
Canadá	10 sept. 1939	10 jun. 1940	9 dic. 1941
Africa del Sur	6 sept. 1939	11 jun. 1940	9 dic. 1941

Hay también variación en las fechas de declaración de guerra a Finlandia, Rumania, Hungría y Bulgaria.

(52) Como es sabido, la distinción precisa entre ambos conceptos se le debe a F. Tönnies: *Gemeinschaft und Gesellschaft* (1.ª ed., 1887). Leipzig, Buske, 1935, pág. 3, y en general toda la obra. Tal distinción, que constituye una de las ideas más fértiles del pensamiento sociológico contemporáneo, ha sido ge-

neralmente aceptada, tanto por la sociología alemana como por la de otros países. Pero esto no quiere decir que el lenguaje corriente marche acorde con la distinción científica, y así se da el nombre de comunidad a grupos que más bien tienen estructura de sociedad. Con respecto a la "comunidad" internacional, VERDROSS: *Völkerrecht*. Berlín, Springer, 1937, pág. 49, y especialmente, POCH y G. DE CAVIEDES: *Comunidad internacional y sociedad internacional*, en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, año 1943.

(53) HERMANN HELLER: *Staatslehre*. Publicada por G. NIEMEYER. Leiden, 1934, pág. 92.

(54) BAKER, ob. cit., 270.

(55) A comienzos de 1945 existen los siguientes:

África del Sur: En Reino Unido y Canadá.

Irlanda: Canadá y Reino Unido.

Canadá: Reino Unido, Irlanda Nueva Zelanda, África del Sur, Australia y Terranova.

Australia: Reino Unido, Canadá, India y Nueva Zelanda.

Nueva Zelanda: Reino Unido, Canadá y Australia.

(56) Así, con ocasión de la declaración de guerra a Alemania por parte del Canadá, el rey ratificó la declaración—ya hecha en su nombre por el gobernador general—después de una audiencia con el alto comisario canadiense, celebrada a requerimiento del Gobierno del Canadá. Asimismo, los nombramientos del duque de Kent para gobernador general de Australia y del conde de Athlone para el mismo cargo en el Canadá lo fueron después de una audiencia con los respectivos altos comisarios. (Confr. NEUENDORFF: *Studies in the Evolution of Dominion Status*. Londres, 1942, págs. 234-35.)

(57) Tales son los puntos de vista manifestados en la *British Commonwealth Relations Conference* celebrada en Toronto en septiembre de 1933, sin carácter oficial y formada por políticos y especialistas en cuestiones imperiales. Confróntese *British Commonwealt Relations. Proceedings of the Conference ot Toronto 11-21 september 1933*. Oxford U. Press, 1934, especialmente páginas 65 y ss.)

(58) *Imperial Conference 1930. Sum. of Proc.* Cmd. 3.717, págs. 22-24.

(59) En agosto de 1943, en un discurso en Adelaida, y posteriormente en la Conferencia de 1944, el *premier* canadiense, Mr. Curtin, propuso la creación de un *Empire Council* destinado a ocuparse de los problemas de la postguerra. Dicho Consejo estaría compuesto habitualmente por los altos comisarios, reemplazados, cuando la ocasión lo exigiera, por representantes especiales; por ejemplo, por ministros; sus reuniones más importantes deberían tener lugar sucesivamente en las distintas capitales de los países de la *Commonwealth*. (Confr. *Keesings Contemporary Archives*, pág. 6.038.)

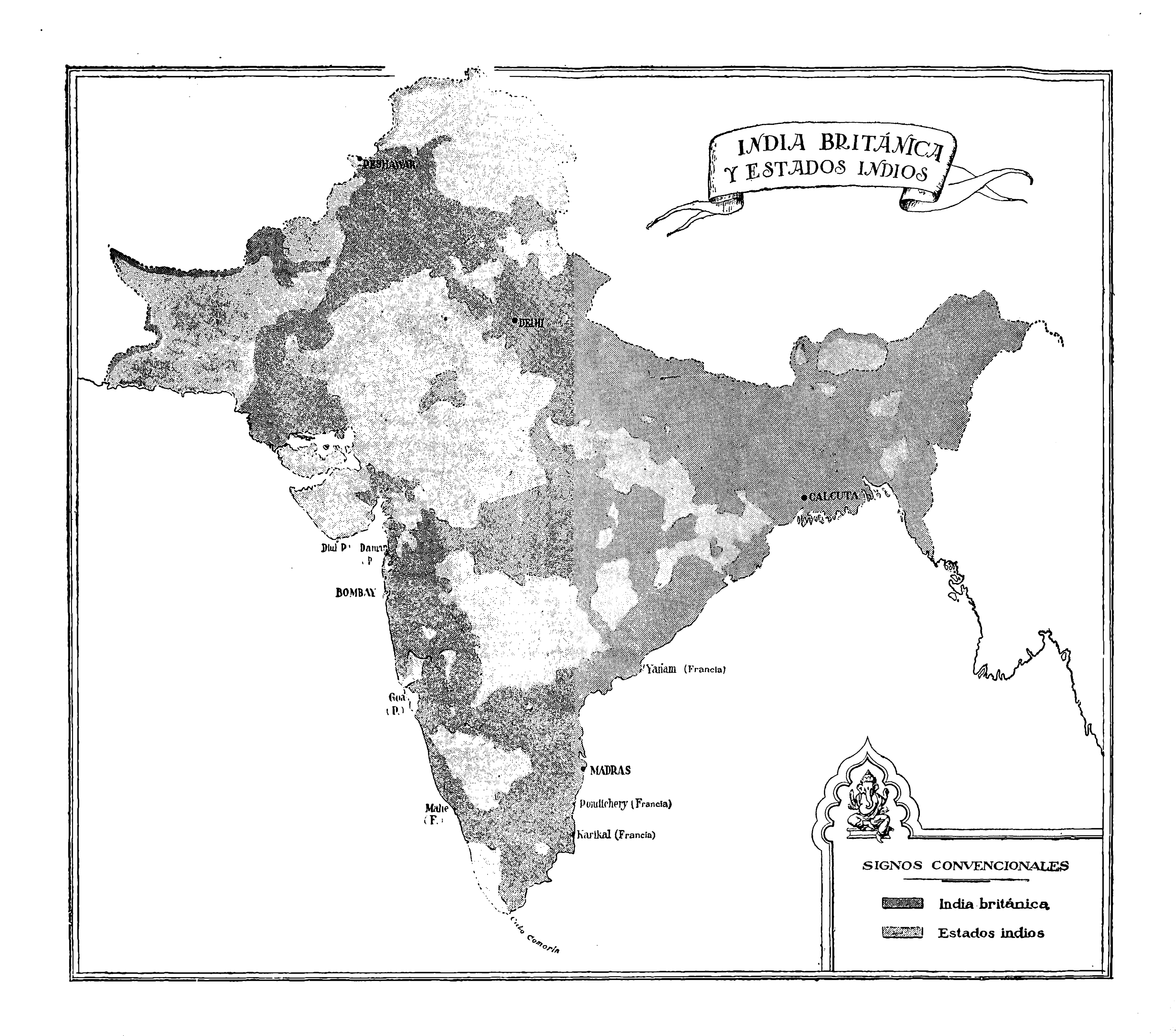
(60) Esta participación tomó forma, bien de una aportación general o donación de algunos barcos a la flota británica (por ejemplo, el *New Zeland*), bien por la creación de una Marina propia (Canadá, Australia). Hoy, Nueva Zelanda tiene también su Marina de guerra.

(61) La aprobación de este Acta por el Parlamento británico lo fué con la oposición de la Cámara de los Lores, y constituye una de las dos únicas ocasiones de aplicación de aquellos preceptos de la *Parliament Act* de 1911, según los cuales cualquier proyecto de ley no financiero, o prolongando la duración del Parlamento, se convierte en ley sin el consentimiento de los Lores, si es aprobado por los Comunes en tres legislaturas consecutivas, siempre que transcurrán como mínimo dos años entre la primera y la tercera.

(62) "I. Irlanda tendrá el mismo Estatuto constitucional en la comunidad de naciones conocida como Imperio británico, que el Dominio del Canadá, la *Commonwealth* de Australia, el Dominio de Nueva Zelanda y la Unión de Africa del Sur... II. Con respecto a las disposiciones infraescritas, la posición del Estado Libre de Irlanda, en relación con el Parlamento y Gobierno imperial, será la del Dominio del Canadá; y el Derecho, práctica y usos constitucionales que regulan las relaciones de la Corona o de los representantes de la Corona y del Parlamento imperial con el Dominio del Canadá regularán también sus relaciones con el Estado Libre de Irlanda."

(63) Como es sabido, el Parlamento es formalmente en Inglaterra la relación compuesta de "el rey con los Lores y Comunes". Este mismo principio pasó al Derecho público de los Dominios, y, con arreglo a ello, el artículo 12 de la Constitución del Estado Libre establecía: "Se crea un poder legislativo llamado Parlamento *(Oireachtas)*. Estará compuesto del rey y de las dos Cámaras..."

(64) Se evita la palabra "Corona", la alusión a la "común lealtad", y se enumeran los miembros de la *Commonwealth* por orden alfabético y no con arreglo a las precedencias seguidas habitualmente en los documentos oficiales.


INDIA BRITÁNICA
Y ESTADOS INDIOS
PESHAWAR
DELHI
CALCUTA
Diu P.
Daman
P
BOMBAY
Yanam (Francia)
Goa
(P.)
MADRAS
Pondichery (Francia)
Mahe
(F.)
Karikal (Francia)
Comorin
SIGNOS CONVENCIONALES
India británica
Estados indios

CAPITULO X

LA INDIA

I. SUPUESTOS SOCIOLÓGICOS Y JURÍDICOS.

«La India está aparte del resto del mundo, incluyendo la mayoría de Asia, con una especie peculiar de diferenciación más profunda que cualquiera de las que separan a China de Inglaterra, o al Japón moderno de la antigua Grecia. Cuando el hombre occidental, sea europeo o americano, se aproxima al mundo hindú, se encuentra a sí mismo en otro elemento...; desde el cabo Comorin, en el Sur, a la cumbre del Himalaya, en el Norte, hay profusas diversidades de raza, color, clima y lengua. En extensión, la India es mayor que toda Europa, con excepción de Rusia, al tiempo que en hábitos, lengua y costumbres, Madras, en el Sur, está más alejada de Peshawar, en el Noroeste, que Barcelona lo está de Estocolmo, y mucho más que Buenos Aires lo está de Vancouver» (1). Estas palabras, de sir FREDERICK WHYTE, muestran ya la complejidad del problema indio. Por ello, una exposición de su sistema constitucional hace inexcusable una referencia a algunos de los supuestos fácticos.

La población de la India, según el censo de 1941, es de unos 390 millones de habitantes, de los cuales el 90 por 100 pertenecen a la población rural. Los hindúes constituyen 2/3 de la población total; 1/4 está formado por musulmanes, y el resto, por *sikhs* (2), indios cristianos, parsis, angloindios (3), etc. Según datos del censo de 1931, se hablan en el país, sin contar con las europeas, 220 lenguas (4), algunas con diferencias más profundas que las occidentales entre sí. Sobre este conglomerado indígena existe una población europea de 135.000 personas (incluídos niños y mujeres), 60.000 de los cuales pertenecen

al Ejército y 12.000 a la burocracia; pero de éstos, sólo 800 forman parte del *Indian Service*. De todos estos datos se destacan dos conclusiones: en primer lugar, la dificultad que supone la empresa de organizar políticamente la India con arreglo a una Constitución que se extienda a la totalidad del país, y en segundo lugar, que, por muy optimista que se sea respecto a la potenciación de fuerza que proporciona la organización, es claro que la dominación inglesa en la India ha de basarse en otros factores que los de la mera fuerza.

1. Los antagonismos sociales.

La oposición hindú musulmana.

Ante todo, el pueblo indio carece de unidad. Aun prescindiendo de las minorías a que hemos aludido, y limitándonos a sus dos grandes grupos, hindúes y musulmanes, hay que afirmar que no sólo no existe hasta ahora base alguna espiritual común, sino que se encuentran en la más radical y total oposición; en una oposición que impregna todas las facetas de la vida y así también la política; en una oposición que está más allá de la reflexión y que enraíza en dos actitudes polarmente antagónicas del mundo y de la vida: el musulmán es igualitario, nivelador; el hindú, rigurosamente jerárquico, ordenado, bajo un sistema de castas; el musulmán es monoteísta; el hindú, politeísta; el musulmán es proselitista, con tendencia a la expansión; el hindú es hermético, imposibilita que los demás entren en su fe; el musulmán es mucho más dado a la acción que a la meditación; el hindú es contemplativo y alejado de la actividad; el mundo espiritual del musulmán es simple y sencillo; el del hindú, elaborado y complejo. Si esto fueran meras actitudes psicológicas individuales, carecerían de relevancia desde el punto de vista político; pero tienen una plasmación sociológica, dando origen a comunidades que luchan por su pervivencia y predominio, y que no sólo tienen que existir una junto a otra, sino que coexistir sobre el mismo espacio y bajo la misma administración, y, por consiguiente, interfiriéndose mutuamente (5). Tales antagonismos vienen intensificados por la vida diaria y por los recuerdos históricos. Por la vida diaria, manifestándose en una serie de choques, motivados las más de las veces por una común intolerancia religiosa, ya que, en una serie de casos, los

ritos de una religión constituyen aguda ofensa para la otra (6). Desde el punto de vista histórico, si por un lado los hindúes se consideran como auténticos representantes de la India y de su esencia espiritual, por otro lado los musulmanes piensan que fueron los conquistadores que subyugaron a los hindúes, y que nunca la India alcanzó tanto esplendor, fué tan poderosa, tan grande y tan bien gobernada como en los días gloriosos del Imperio de Akbar, aunque la política de este príncipe no sólo era tolerante en materia religiosa y racial, sino que incluso trató de fundar una «religión divina» común a hindúes y musulmanes, lo que hace sentir a éstos como titulares de la unidad india.

Es claro que en un régimen despótico, en el que los hindúes dominen a los musulmanes, o los musulmanes a los hindúes, tal oposición no sale a la luz, y reina entonces aquella paz de los calabozos de que nos habla Rousseau, o la de Varsovia, según aquel general tristemente célebre. Pero con un régimen orientado en principios liberales y democráticos, en el que hay posibilidades concretas de afirmar la personalidad individual y la de las comunidades particulares, así como la de gobernarse por sí mismo; o simplemente cuando la colisión de ideas e intereses va a ser juzgada por una instancia neutral, entonces tales oposiciones, antes potenciales, se convierten forzosamente en actuales. Tal ha sido el caso de la India.

Se ha dicho y se dice frecuentemente que los ingleses, inspirados en la máxima *divide et impera,* mantienen e impulsan conscientemente estos antagonismos. No es nuestro objeto examinar los métodos concretos de la dominación inglesa; pero quizá estuviera más en lo cierto el jefe musulmán MUHAMMAD ALI cuando dijo en la Conferencia de la Tabla Redonda: «Es la antigua máxima de *divide et impera.* Pero aquí hay división del trabajo. Nosotros nos dividimos y ustedes imperan» (7).

La sociedad de castas.

Pero, aparte del radical antagonismo entre hindúes y musulmanes, la estructura misma del hinduísmo representa un factor fuertemente negativo para la organización política moderna de la India. La ordenación social hindú está conexionada de manera inmediata con los supuestos religiosos: los *Sastras* o Códigos de Derecho hindú tienen un origen divino, y, en consecuencia, sus preceptos constituyen algo indis-

cutible, existiendo con arreglo a ellos un orden preestablecido, permanente e inmutable de la vida social en grupos herméticos, a cada uno de los cuales le corresponde desarrollar la totalidad de las funciones de la vida espiritual y material con arreglo a un rito, a unas normas y a unas costumbres peculiares y genuinas. El valor que esta ordenación tiene como rasgo esencial del hinduísmo se acentúa aún más si tenemos en cuenta la imprecisión y laxitud del resto de sus vinculaciones religiosas. Es cierto que hay que reconocer a los *Vedas* como la revelación divina y creer en la existencia de una ley eterna *(Samatana Dharna)*. Pero la interpretación de la revelación es muy laxa, y la ley eterna se diversifica en una serie de leyes o *Dharmas* particulares y distintas para cada ser; de forma que la universalidad de esta ley eterna radica precisamente en su diversidad. Así, pues, «si bien en el hinduísmo se reunen una profusión de doctrinas, ritos y usos sociales que lo distinguen de otras religiones, sin embargo no constituye una totalidad homogénea. No posee instancia central alguna que decida sobre lo que para él es justo o no lo es. Todo está en la costumbre transmitida por los antepasados, y esta ley es muy distinta en las diversas comarcas, pueblos, estirpes o castas. Encontramos así en lo hindú no solamente la reunión simultánea de las más plurifacéticas doctrinas, sino también de usos diametralmente opuestos entre sí». De manera que el hinduísmo, más que una religión es «un sistema social articulado con una serie de las más diversas y a menudo opuestas ideas y ritos religiosos» (8). Pero el hecho de que la unidad esencial del hinduísmo radique precisamente en su sistema social, nos explica, desde el plano del espíritu, el tenaz arraigo de dicho sistema, y las resistencias con que ha de tropezar todo intento de quebrantarlo, si bien la misma laxitud en la interpretación de los textos y principios religiosos puede dar pie para ello.

Lo característico de la filosofía y de la realidad social hindú es la ordenación de la sociedad en castas; es decir, en grupos sociológicos herméticos con absoluta prohibición de matrimonio con extraños. Su regulación nunca ha sido en la India función del Estado: las relaciones de sus miembros eran extrañas a la ley secular, siendo exclusivamente reguladas por el derecho sacro y la costumbre hindú. El Gobierno británico, de acuerdo con su principio de neutralidad en materia religiosa, ha seguido también una política de no intervención, si bien sus Tribunales no reconocen la distinción de castas, aunque sí la tienen en cuenta algunos aspectos de su administración.

Estas castas constituyen *the foundation of the Indian social fabric,* pues «todo hindú pertenece necesariamente a la casta de sus antepasados, y en ella tiene que permanecer irremisiblemente. Ni la acumulación de riquezas ni el ejercicio del talento pueden alterar su condición de casta» (9). El hinduísmo divide a la humanidad en cuatro castas *(Varnas)* fundamentales: los brahmanes, que en principio desempeñaban funciones sacerdotales, y ahora, además de ellas, las permitidas por su ley de casta. Hoy día han perdido su preeminencia jurídicopolítica; pero «las tradiciones literarias, el ejercicio de la autoridad y la energía intelectual de la casta brahmánica ha asegurado para sus miembros en algunas partes de la India, aunque no en todas, una esfera de poder e influencia—en la administración, en el Foro, en los Tribunales y en las legislaturas—que está fuera de toda proporción con su número» (10). A los brahmanes sigue la casta *Kshatrya* o de guerreros y administradores, la *Vaishya* o de comerciantes y pastores y, en grado inferior, la *Sudra* o de artesanos y jornaleros. Claro está que esta compartimentación profesional ha desaparecido actualmente. Las diversas castas divídense a su vez en multitud de *Jâts* o subcastas, en número de 2.000 a 3.000 (11). Del hecho de la pertenencia a estas castas, y con menor rigurosidad a las subcastas, deriva la prohibición del matrimonio entre miembros de comunidades diferentes, la de comer o fumar en compañía de otros de casta inferior o la de injerir manjares preparados por individuos de ellas, o incluso condimentados con agua transportada por un individuo de casta subordinada, así como una serie de diferencias en el peinado, en los vestidos, etc. En fin: la casta es la unidad más intensa que vincula a los hindúes entre sí; pero es claro que, como veremos con detalle más adelante, sobre esta tajante distinción no puede formarse una conciencia política común. Cuando a la división en castas se superpuso el sistema de partidos, la consecuencia lógica fué el fraccionamiento de la comunidad hindú en partidos, cuya raíz diferencial está en la distinción de castas; así, el «partido de la justicia», que agrupa las castas no brahmánicas, o, en otros casos, la formación de minorías parlamentarias no brahmánicas; es decir, que a los motivos normales de fraccionamiento en partidos se une aquí el puramente de casta.

Pero, además de las castas anteriores (teóricamente, las únicas y verdaderas castas), existe una casta ínfima (que teóricamente no es casta) formada por los intocables, y que constituye el más bajo de los grupos reconocidos como partes integrantes del sistema religioso y social hin-

dú (12). Lo característico de este grupo es que sus miembros hacen perder la pureza a los de las castas superiores mediante contaminación, que tiene generalmente lugar con el tacto, pero que a veces lo es por la mera proximidad; es decir, por respirar el mismo aire o por la sombra, de manera que si la sombra de un intocable se proyecta sobre unos alimentos, éstos se hacen ininjeribles para un miembro de la casta superior; a veces, en fin, como sucede en algunos distritos de Madras, la contaminación tiene lugar por la vista, y, en consecuencia, en estas comarcas los intocables sólo pueden salir de noche. No es éste el lugar para descender a ciertos detalles; pero por su significación para el grado de distensión social resumimos aquí una lista de preceptos que todavía en 1930-31 establecieron las castas superiores de una comarca de la India: los intocables no podrían llevar ornamentos de oro o plata, usar vasijas de barro, ni sombrillas o paraguas que los resguardase del sol o de la lluvia; habrían de ir descalzos y desnudos, sin distinción de sexos, de medio cuerpo para arriba; los niños no podrían aprender a leer, etc.; «este código draconiano se hacía efectivo por la violencia; la desobediencia era castigada por ataques a las personas y propiedades de los recalcitrantes, por incendio de sus chozas, destrozando sus graneros y arrebatándoles sus ganados» (13).

Es, pues, claro que tiene que existir un radical aislamiento entre los intocables y las otras castas. En las poblaciones viven en colonias aparte, y si la administración ha querido que los intocables no permanezcan al margen de la cultura y da las ventajas elementales de la civilización, ha tenido que construir escuelas y fuentes separadas, pues «la dificultad del administrador o reformador político está muy incrementada por el hecho de que la mayor parte de los intocables aceptan hasta ahora su destino como algo natural e inevitable» (14), como algo acorde con el orden total, justo y eterno del universo. Esta situación religiososocial se corresponde con una posición económica inferior, constituyendo la gran masa del proletariado indio. Pero este mismo hecho de su proletarización, la occidentalización general y los esfuerzos de las misiones cristianas abren brecha en la convicción de la fatalidad y justicia de su situación. Aparte de su pertenencia individual a algunos partidos, especialmente de tipo obrero, forman como casta una agrupación política, la Federación Panindia de Castas Registradas, cuyo jefe es el doctor Ambedkar, intocable graduado por Londres y Heidelberg.

Consecuencias de estos antagonismos.

Todo esto nos muestra la dificultad del problema político indio; se trata, por una parte, de un pueblo en el que, al menos, un estrato superior tiene un rango espiritual que le autoriza a recabar para sí la dirección de su propio destino, y una fuerza que le hace lo bastante poderoso para que se tengan en cuenta sus deseos. Ahora bien: este propio destino tiene que llevarse a cabo dentro de las formas políticas y administrativas del mundo occidental, y no por mera imitación de occidente, sino porque, en virtud de su grado de racionalidad, planificación, perfeccionamiento técnico, elaboración, etc., son las únicas eficaces para asegurar la existencia política de un pueblo en el mundo moderno. Pero estas formas europeas no han nacido al acaso, sino como resultado de una lógica histórica. La organización democrática y liberal del Estado, aparte del sistema de valores que encarna, representa la planificación, la racionalización de la organización política, la objetivación y despersonalización de la misma, siendo en este sentido una culminación del proceso de objetivación, que desde el siglo XVII va ganando todos los territorios de la cultura europea. Pero es claro que en la sociedad india falta toda esta tradición; la mentalidad hindú proporciona la inclinación hacia lo abstracto, pero no hacia lo objetivo; se aferra hacia lo preestablecido y, por consiguiente, no comprende lo planificado. Por otra parte, una organización democrática exige como supuesto una comunidad nacional; es precisamente el tipo de Estado que lleva al límite la conciencia de lo nacional. Ahora bien: esa unidad de quehacer diario, de comunidad cultural, de «pasado común de glorias y reveses a compartir», que da lugar a la forma más intensa de vinculación entre los hombres, y que «en caso necesario se actualiza como unidad política y domina sobre las otras formas de vinculación»; es decir, que da lugar a una nación, tal unidad es preciso concluir que todavía no existe en la India, en virtud del tajante antagonismo de musulmanes e hindúes, y dentro de éstos con la radical diferenciación entre las castas. En Europa surge la nación al tiempo que decrece la sociedad estamental; es decir, cuando los lazos que unen entre sí los grupos parciales se debilitan para dar lugar a los lazos generales; cuando se quebrantan los privilegios sociales de los estamentos ante los golpes de la política

absolutista, pues la igualdad jurídicosocial es inherente a la existencia de la nación. Pero en la India no se trata ya de la sociedad estamental, sino de la sociedad de castas, mucho más cerrada a la comunidad nacional.

Estas condiciones explican las grandes dificultades del problema político constitucional de la India; es decir, de armonizar su autonomía o independencia en el seno de la *Commonwealth* y las formas democráticas que se precisan para ello con el *factum* de su estructura social y cultural.

Sin embargo, lo que en Europa ha sido labor de siglos puede tener en la India duración de años, ya que, en realidad, no precisa crear, sino simplemente acoger de las formas de vida occidentales los supuestos para una organización política moderna; incluso la mera superposición de las formas, instituciones y métodos de organización de occidente contribuye poderosamente, aun contra la supuesta voluntad de los indios, a destruir los cimientos del edificio social tradicional. Así, por ejemplo, la industrialización intensa de la India tendría como resultado la destrucción de las castas y la formación de una sociedad de clases, sin pasar por el intermedio de la sociedad estamental. Ya en las condiciones anteriores a la guerra de 1939 se veían obligados a trabajar en la misma explotación hombres de diferentes castas, y el mismo carácter de masas de nuestra época conduce también a la superación de tales distinciones, pues, por ejemplo, no se puede evitar que en el mismo ferrocarril o autobús viajen juntos y en necesario contacto los intocables y los miembros de las castas superiores, a pesar de toda la íntima repugnancia que éstos puedan sentir por ello.

No es necesario decir que el influjo general de la cultura occidental ha contribuído y contribuye también en alto grado a la superación de estas distinciones, especialmente en las que se refieren a los miembros de las subcastas pertenecientes a una misma casta. Junto al factor económico y cultural actúa también el político y el religioso, pues, como reconocen importantes sectores nacionalistas, «el sistema de castas es el mayor obstáculo en el camino de la unidad nacional», y, además, si la India ha de ser reconocida como nación civilizada, el movimiento de redención de los intocables—piensan dichos sectores nacionalistas—tiene que partir de ella misma y no de los extranjeros. Todo esto unido a la introducción del régimen representativo con su creciente ampliación del sufragio, así como a las conversiones en masa de los intocables al

cristianismo, y más tarde al nacimiento de partidos proletarios revolucionarios, ha tenido como resultado que en el seno mismo del hinduísmo, y gracias sobre todo a los esfuerzos de Gandhi, se haya producido un movimiento de aproximación a los intocables. Esta aproximación comenzó en 1921, aunque hasta hoy no ha logrado gran éxito, pudiendo afirmarse que, en general, prefieren la protección de la gobernación inglesa a una India bajo gobierno hindú (15).

Por otra parte, a pesar de la oposición hindumusulmana, hay sin duda ciertos impulsos y tendencias hacia la unidad india. Esta unidad deriva de dos puntos de vista en principios contrapuestos, aunque surgidos de un mismo origen—(occidentalización)—y que conducen a un mismo resultado. En primer lugar, el dominio político y la imposición hasta cierto punto de las formas de vida occidentales han tenido como resultado impulsar hacia la relación entre los diversos grupos sometidos a este control y hacia una unidad, aunque no uniformidad, en la reacción. Por otra parte, la penetración de la cultura y de la técnica europeas crea también un campo común para ambos grupos antagónicos. Asimismo, las ideas occidentales de la nacionalidad y de la *self determination* se han introducido en la India sin distinción de grupos; cierto que el contenido concreto de esta nacionalidad varía de los musulmanes a los hindúes; pero sobre la base de este principio nacional, y como resultado de toda la serie de momentos reseñados, se apunta ya una idea de la nacionalidad india que fusione en una unidad las arcaicas tradiciones espirituales del hinduísmo y el recuerdo de los días gloriosos de la época musulmana.

2. *La diferenciación jurídicopública.*

(Los Estados indios.)

Otro factor que actúa como supuesto para la organización constitucional de la India es la diversidad del nexo jurídico que une a la Corona británica con el territorio indio, pues, aparte de las posesiones que ciertas potencias europeas mantienen en la costa indostánica (16), la India, en relación con la Gran Bretaña, se divide en dos grandes grupos:

A) La India británica *(British India),* integrada por territorios de

plena soberanía británica, adquiridos mediante conquista o cesión, y sobre cuyas vicisitudes constitucionales trataremos más adelante.

B) Los Estados indios *(Native Indian States, Internal States)*, que, en número de 564, ocupan tres séptimas partes del país con un cuarto de población total india. Estos Estados no han sido conquistados ni anexionados; pero ya desde los tiempos de la Compañía fueron quedando sucesivamente bajo un cierto control británico, fuera por tratados, fuera por otro procedimiento. En el primer tercio del siglo pasado se declara oficialmente que Inglaterra es la *Paramount Power;* es decir, la potencia hegemónica sobre el espacio indio: los príncipes pueden conservar su trono, pero bajo la *pax británica,* bajo la soberanía superior de Inglaterra, que conduce sus relaciones internacionales, excluye los conflictos armados entre los príncipes y, en caso necesario, puede intervenir en el régimen interior de los Estados y recabar de éstos la aportación de contingentes militares.

Con la asunción del gobierno de la India por la Corona británica en 1857, ésta sucede a la Compañía en todos sus derechos y se establece de una manera precisa la situación de los príncipes indios en relación con el Gobierno británico. «La Corona de Inglaterra—dice el virrey en su proclama—representa el gobierno indiscutible, y la *Paramount Power* en toda la India»; los príncipes son feudatarios directos sobre los que la Corona ejerce su Alta soberanía, o soberanía feudal. Se establece también que, más allá de los tratados concretos, los príncipes están ligados a la reina por el deber de fidelidad y lealtad personales, aun reconociendo, sin embargo, que la situación y atribuciones de cada Estado derivan de los tratados o *sanads* (17) particulares. Con esto, es claro que se dan toda una serie de matices en la «soberanía» interna de estos príncipes y en su relación con la Corona británica; pero por encima de las diferencias específicas existen ciertos rasgos de carácter general. No sólo carecen de soberanía y personalidad internacional, de forma que todos sus actos en este aspecto han de ser ejecutados a través de Gran Bretaña, sino que sus relaciones con la Corona británica están al margen de las normas jurídico-internacionales; ningún monarca indio—aclara en 1891 el virrey lord Reding—puede pretender negociar con la Corona en pie de igualdad, pues la hegemonía de ésta no resulta sólo de los tratados, sino de las prerrogativas que le son inherentes; pues, en efecto, las normas jurídico-internacionales son irrelevantes para regular una relación feudal. No obstante, los habitan-

tes de los Estados no son súbditos británicos, aunque es claro que por carecer su príncipe de personalidad internacional cuentan en el exterior con la protección consular de la Gran Bretaña. Pero no sólo se trata de limitaciones en la soberanía internacional, sino que la hegemonía británica se hace notar también en su régimen interno. Aunque, en principio, soberanos en el interior, se argumenta que la *Paramount Power* es la finalmente responsable del buen gobierno de los Estados; y como esta responsabilidad no puede exigirse a quien no tiene poder para llevar a cabo la misión encomendada, de aquí el derecho de intervención en casos de alteración de orden público o, simplemente, de desgobierno; y de aquí que, en relación con esta supremacía sobre asuntos internos, el residente general, es decir, el representante británico en cada Estado, esté autorizado para aconsejar sobre materias de gobierno local. Además, carecen de jurisdicción sobre los europeos y sobre el suelo de los acantonamientos, ferrocarriles, etc. En relación con la política general de la India, pueden ser «invitados» a conceder facilidades para la construcción de ferrocarriles, telégrafos, pistas militares, etcétera, y normalmente están obligados a mantener un Ejército, que en caso de guerra se articula en el de la India británica.

Pero, como hemos indicado, ni todas las relaciones se agotan en las que acabamos de reseñar, ni tampoco cualquiera de las existentes con un Estado representa una situación firme y definitivamente establecida, sino que, como dictaminó una Comisión de encuesta para las relaciones entre la potencia soberana y los Estados indios (18), «la relación existente entre los Estados y la Corona es una relación viva, siempre creciente, formada por las circunstancias y la política... basada sobre una mezcla de historia, de teorías y de hechos»; por consiguiente, los tratados no tienen valor interpretados aislada y formalmente. No es ésta la tesis de los príncipes, quienes se lamentan de la falta de precisión de sus relaciones con la Corona y sostienen que éstas han de basarse en el texto de los tratados.

Mas, en cualquier caso, tanto los príncipes como la metrópoli están de acuerdo en que aquéllos poseen una situación especial con respecto a la Corona británica, lo que viene a constituir un nuevo motivo de complicación en la empresa de organizar a la India en una unidad constitucional, pues se estima que, dada «la naturaleza histórica de las relaciones entre la *Paramount* y los príncipes», tales relaciones no pueden ser transferidas, sin el consentimiento de los soberanos indígenas, «a un

nuevo Gobierno en la India británica, responsable ante una legislatura india» (19). Claro está que, frente a esta tesis, el partido nacionalista opone sus argumentos jurídicos, que le llevan a la conclusión de que en caso de formarse un gobierno autónomo sería a éste, y no al de Londres, a quien correspondería la soberanía sobre los príncipes. Más adelante tendremos ocasión de ver la solución constitucional que se ha dado a esta cuestión.

Pero, además de esta distinción capital entre la India británica y los Estados indios, existen en el seno de éstos considerables diferencias en cuanto a su constitución interna. Algunos poseen Asambleas legislativas con mayoría electiva y con poder para legislar, discutir y aprobar el presupuesto y hacer representaciones al Gobierno; otros, poseen también Asambleas, pero con minoría electiva; los hay con un Consejo ejecutivo, y en su mayor parte, en fin, se gobiernan por métodos puramente autocráticos y orientales. Todo esto muestra la falta de homogeneidad en el grado de desarrollo político y constituye, por consiguiente, un nuevo entorpecimiento para la unidad política de la India.

II. Historia constitucional.

1. *Hasta la disolución de la Compañía.*

Hasta 1773, las posesiones británicas de la India estaban administradas por la Compañía de las Indias orientales. Su órgano supremo era la Junta de Directores, que se entendía directamente con los diversos establecimientos locales, los cuales actuaban, por consiguiente, unos independientes de otros. Tal situación cambia con el Acta de 1773, que sujeta la Compañía al control de la Corona, pero que no la suprime, iniciándose así un régimen de diarquía que dura hasta 1857. En lo que se refiere al gobierno interior, se establece que los gobernadores de las diversas presidencialías quedarán subordinados al de Bengala, en calidad de gobernador general: sólo éste puede declarar la guerra, negociar y hacer la paz con las potencias indias. A esta unidad administrativa se une la judicial, estableciendo en Bengala un Tribunal Supremo de Justicia para la India. Sin embargo, los poderes respectivos estaban poco delimitados, hasta que la llamada *Pitt's Indian Act,* de 1784, introdujo una mayor rigurosidad. Pero la importancia de esta ley radica

sobre todo en que supo hacer más efectiva la intervención del Estado en la Compañía: se establece un Comité de Control, del que derivaría más tarde el secretario de Estado para la India; el Comité tiene poder para inspeccionar todos los actos políticos, administrativos y financieros de la Junta de Directores, la cual, no obstante, seguía nombrando los gobernadores. Este régimen sigue en lo esencial hasta 1857.

En lo que se refiere al régimen interno de la India, no hay alteración fundamental hasta el Acta de 1833, que cambia el título de gobernador de Bengala por el de gobernador general de la India; suprime a las provincias de Madrás y Bengala el poder legislativo que habían poseído hasta entonces, y establece que ningún indígena «estará incapacitado por razón de su religión, lugar de nacimiento, descendencia, color o cualquiera otra de semejantes circunstancias, para obtener una plaza, oficio o empleo en la Compañía». Por consiguiente, el nuevo sistema se caracteriza por dos principios: la concentración de la autoridad en el Gobierno central, y la afirmación de la igualdad ante la ley y la posibilidad para los indígenas de tomar parte en la administración de su país.

Durante este primer período hasta la incorporación a la Corona no se producen alteraciones constitucionales importantes, pero sí, en cambio, acontecimientos políticos decisivos y reformas administrativas de gran trascendencia. En el primer aspecto se inicia una doble política de anexión y de hegemonía: las posesiones de la India británica se acrecientan a un ritmo extraordinario, sobre todo a partir de lord Wellesley, que parece ser fué el primero que se planteó conscientemente el problema de hacer de Inglaterra una primera potencia asiática y con dominio indiscutible sobre la India. Con fuerzas relativamente escasas, y aprovechando las disensiones indias y la propia capacidad diplomática, se fué derrotando aisladamente a los diversos soberanos y grupos que se resistían, y anexionando sus territorios o convirtiéndolos en vasallos, o ambas cosas a la vez. El prestigio adquirido —aunque no de vez en cuando sin contratiempos—y la falta de unidad india fué transformando a Gran Bretaña en la potencia hegemónica de los Estados que aun conservaban su soberanía, ora ofreciéndoles protección contra terceros, ora como resultado de un mero acto de fuerza. Esta época es, en fin, la de la construcción de la dominación británica sobre el territorio indio; es la época que crea, en lo fundamental, lo que hoy es el *British Raj*.

Pero no son sólo las actividades militares las que crean la base de la dominación y de la conformación inglesa de la India, sino que esta época es decisiva también por sus reformas administrativas, con lo que, una vez más, se comprueba cómo la administración es el *factum* previo al desarrollo de la política en su sentido riguroso, pues fueron estas reformas las que posibilitaron las futuras organizaciones constitucionales y dieron lugar al despertar político de la India. Durante esta época se establece el orden y la seguridad en las ciudades y campos; se organiza, cada vez con más selección, un Cuerpo de funcionarios; se inicia y se lleva a cabo la codificación del Derecho indígena; se establece un sistema tributario racional; se separan las funciones judiciales de las administrativas; se organiza el correo, y, hacia la mitad del siglo, comienzan a planearse los ferrocarriles y se inicia la construcción de canales y de una red telegráfica. Aunque la Carta de 1833 garantizaba la libertad religiosa, y aunque en 1835 escribía MACAULAY—a la sazón miembro del Consejo ejecutivo del gobernador general—, «guardémonos, y espero que nos guardaremos siempre, de estimular por parte del Gobierno todo aquello que por cualquier método tenga como misión convertir los indígenas al cristianismo», esto, sin embargo, no fué obstáculo para supresión de las costumbres, en contradicción con los principios esenciales de la civilización. En 1802 se prohibió ahogar a los niños en el Ganges sagrado; unos decenios después, los sacrificios de las novias, y, paulatinamente, la esclavitud; en 1829 se suprimió la quema de las viudas, al mismo tiempo que se aniquila la secta de los *Thags*, dedicada al crimen y a hacer sacrificios humanos a la diosa *Kali*.

Frente a un pueblo de la intensidad espiritual del indio, la administración británica tenía que plantearse forzosamente el problema de la educación, y para ello se ofrecían dos caminos: o bien conservar como cultura fundamental las indígenas (hindú y musulmana), completándolas con el estudio de las ciencias europeas como Medicina, Física, Matemáticas, etc., o bien sustituir en su totalidad la cultura india por la europea. Defensores de la primera posición fueron algunos funcionarios y los orientalistas, que florecen precisamente en la época que va a caballo de los siglos XVIII y XIX. La segunda tesis fué al principio mantenida, sobre todo, por los misioneros; pero sus esfuerzos no eran eficaces, pues carecían de toda influencia oficial, aunque en ocasiones su tesis coincidía con la de los funcionarios influyentes. Tal criterio es

sostenido, también en parte, aunque, desde otro punto de vista, por MACAULAY, que en su calidad de miembro jurídico del Consejo ejecutivo del gobernador general redacta en 1835 su célebre *Memoria* sobre la educación. Para MACAULAY, la sabiduría oriental es un lastre inútil, y cree que la salvación de la India sólo puede lograrse a través de su formación en la cultura europea: se trata de formar una *élite* de indios que, aun permaneciendo como tales en su color y sangre, sean espiritualmente ingleses en sus concepciones, inclinaciones y costumbres; la enseñanza que se ha de dar versará únicamente sobre ciencia mundana; pero, a consecuencia de ella, treinta años más tarde no se encontrará un solo idólatra entre las clases superiores. Esta *Memoria* decidió la cuestión, y el 7 de marzo de 1835, siendo gobernador general lord Bentinck, se promulga una ley según la cual se declara al inglés como idioma oficial y se establece que el fin de la enseñanza es la expansión de la literatura y ciencia europeas, pero con exclusión de la educación religiosa. En años sucesivos se fundan las Universidades de Calcuta, Bombay y Madrás, reproduciendo en su organización el modelo británico. Aunque las esperanzas de MACAULAY fracasaron, e incluso la aplicación de sus ideas tuvo un efecto contrario al esperado, no puede desconocerse la decisiva influencia que la ley de 1835 tuvo para el futuro político de la India, pues, como dice sir G. DUMBAR, «Bentinck revolucionó la India culta por la introducción de la lengua inglesa y de la enseñanza occidental, con el subsiguiente influjo de las ideas democráticas europeas. Para bien o para mal, el cambio mayor que el país ha visto desde la venida del Islam fué la occidentalización de las clases con pensamiento político de la India» (20).

2. *Desde la disolución de la Compañía hasta el Acta de 1861.*

Todas estas medidas llevaron consigo la mutación de la estructura tradicional de la India, y era lógico, por tanto, que tropezasen con los intereses de los antiguos estratos dirigentes. Muchos hindúes y mahometanos habían tenido que ceder en sus posiciones privilegiadas ante la nueva administración; se había quebrantado el influjo de los brahmanes, al tiempo que para los musulmanes la dominación inglesa significaba, definitivamente, el fin de su situación preponderante, y para las razas guerreras desaparecían las posibilidades de sus *razzias*. A pesar

del cuidado de la administración británica de no herir los sentimientos religiosos, fué imposible eliminar todos los puntos de fricción, y la misma abolición de las prácticas bárbaras encontró fuerte resistencia, acrecida por la ley del virrey Canning, que permitía el nuevo matrimonio a las viudas; en el Ejército, en campaña, les era imposible a los soldados de la casta brahmánica comer aislados y realizar sus ritos; asimismo surgieron resistencias en algún regimiento a embarcar, ya que el viaje por mar estaba prohibido por las normas de casta, etc.

Con todo esto, es claro que si la India estaba sujeta a Inglaterra por la dominación, no lo estaba por la fidelidad; y ello explica la fulminante expansión que logró la rebelión de los cipayos en 1857. Todavía se ignora si hubo conspiración o fué un movimiento espontáneo. Pero es significativo que la causa inmediata fuera de carácter puramente religioso: el Ejército estaba dotado de unos cartuchos que precisaban ser mordidos antes de introducirse en el fusil; un día del año 1857, un soldado de la casta brahmánica niega un sorbo de agua a un paria que trabajaba en una fábrica de municiones, y el paria le dice que pronto serían todos los soldados parias, ya que los cartuchos que se llevaban a la boca iban engrasados con grasa de vaca y de cerdo. Con ello había surgido un fondo común en que entenderse los hindúes y los musulmanes, ya que los primeros perdían su pureza al tocar con sus labios ambas clases de grasas, y los segundos, al tocar la de cerdo. Una vez más, el bulo jugaba un papel histórico. Expandida la noticia, días más tarde un grupo de soldados se negó a cargar sus fusiles; en días sucesivos ocurrió lo mismo en lugares muy separados entre sí, y los intentos de mantener la disciplina resultaron contraproducentes, pues las tropas encargadas de la represión se pasaron, en su mayoría, a los sediciosos. El hecho de que sólo hubiera 45.000 soldados europeos frente a 233.000 cipayos, que disponían también de artillería, no hubiera bastado para explicar el éxito—si bien fugaz—si no fuera por las razones arriba apuntadas del descontento general; pero al mismo tiempo se manifestó la fidelidad absoluta hacia los ingleses de ciertos grupos de la población, incluso de las tropas, muy especialmente de las musulmanas. Con ambos datos, los británicos sabían a qué atenerse para su política posterior, y, por eso, sir Lepel Griffin ha podido afirmar que «quizá no haya ocurrido nunca en la India un acontecimiento más afortunado que la *Mutiny* de 1857» (21).

La *Mutiny* tuvo un decisivo influjo para el desarrollo constitucional

de la India, pues ella fué la *ocassio* para la muerte de la Compañía, que desde la *Pitt's Act* de 1784 había entrado en un período de progresiva decadencia. El 2 de agosto de 1858 es aprobada *An Act for the Better Government of India*, que disuelve la Compañía, hace a la Corona sucesora de sus derechos y termina así con el régimen de diarquía.

Una proclama de la reina, de 1 de noviembre de 1859, anuncia a los príncipes y pueblos que, «con el asentimiento y consejo de los lores espirituales y temporales, y de los Comunes, reunidos en Parlamento, hemos resuelto tomar a nuestro cargo el Gobierno de los territorios de la India hasta ahora administrados, como fiduciaria nuestra, por la honorable Compañía de las Indias Orientales». Después de recordar a sus súbditos la lealtad que le deben, desarrolla los principios de su futuro gobierno. La situación de los príncipes no sufrirá ninguna alteración, respetándose sus derechos. En cuanto a la India británica, se garantiza de nuevo y solemnemente la libertad religiosa: «creyendo yo misma firmemente en la verdad de la cristiandad, y reconociendo con gratitud el consuelo de la religión, repudiamos igualmente el derecho y el deseo de imponer nuestras convicciones a cualquiera de nuestros súbditos. Declaramos ser nuestra real voluntad y agrado que nadie, en modo alguno, sea favorecido, molestado o vejado por razón de su religión, fe u observancias, sino que todos deban gozar igual o imparcial protección de la ley». Se promete a los indígenas, sin distinción, la admisión a los cargos públicos, así como la conservación de sus patrimonios, derechos, usos y costumbres.

2. Con el Acta de 1858, y con la proclamación de la reina en 1876 como *Kaisar-i-Hind* (emperatriz de la India), quedaron establecidos en lo fundamental los órganos metropolitanos para el gobierno de la India, de manera que, desde entonces, no han sufrido modificación sustancial:

A) A la cabeza del Imperio indio está la Corona del Reino Unido, cuyo titular es emperador de la India, representado a partir de ahora por el virrey. Los poderes sobre la India son ejercidos por el monarca, con arreglo a las normas constitucionales del Reino Unido.

B) Consejero de la Corona y ministro responsable para los asuntos indios es el secretario de Estado para la India, cargo creado en 1858 para reemplazar al presidente del Comité de Control. Sus funciones son concretadas por una ley de 1915, como «el ejercicio de la alta inspección, de la dirección y control de los actos, operaciones o asuntos

relativos al gobierno o a los ingresos públicos de la India» (22); pero, en todo caso, están sujetas a variación según el grado de autonomía concedido a la India. El gran volumen de los asuntos indios hace que, prácticamente, el secretario de Estado se ocupe de materias de política más que de administración. Su control se hace notar especialmente a través de dos instrumentos, el financiero y el jurídico, pues se precisa su asentimiento para todo gasto importante de las rentas públicas de la India, y la legislación de ésta queda sujeta a su aprobación, al menos en sus líneas generales. Es responsable de su gestión ante el Parlamento, y para los actos principales ha de oír al Consejo de la India. Este Consejo fué creado en 1858, para reemplazar a la Junta de Directores. Desde 1907, dos, y, más tarde, tres de sus miembros, debían ser indios; el resto se componía de personas con experiencia directa de los asuntos indios. Su función es, según el Acta de 1919, «asegurar —bajo la autoridad del secretario de Estado—la gestión de los asuntos tratados en el Reino Unido concernientes al Gobierno de la India y a las relaciones con la India» (23). El Acta de 1935 establece la supresión de este organismo.

C) El supremo poder legislativo de la India es el Parlamento de Londres, quien ejerce además el control de la política general a través de la responsabilidad parlamentaria del secretario de Estado para la India.

3. *Hacia las instituciones representativas 1861-1917.*

1. Después de la disolución de la Compañía, la India quedaba sujeta a un régimen similar al de una colonia bajo Gobierno autoritario: todos los poderes estaban concentrados en el virrey o gobernador general. A partir de ahora, la historia constitucional de la India se caracterizará: *a)* por la lucha por limitar el poder del virrey y hacer participar al pueblo indio en el Gobierno, y, más tarde, por alcanzar en el seno del Imperio británico el estatuto de Dominio; y *b)* por la creciente descentralización, y, en consecuencia, la autonomía de las provincias con respecto al Gobierno central.

Así, pues, el primer período es la lucha por las instituciones representativas. En realidad, antes de que existiera movimiento nacional, el Parlamento de Londres aprobó en 1861 la *Indian Council Act,* que constituye el germen del sistema representativo indio: al Consejo eje-

cutivo del gobernador general, primero, y más tarde a los de las provincias, se añaden unos miembros «adjuntos», que con el anterior organismo forman el Consejo legislativo: los nuevos consejeros eran designados por el gobernador general; pero nueve, por lo menos, de ellos habían de ser miembros no funcionarios (24), atribuyéndose algunos puestos a los indios. El nuevo organismo tenía facultades puramente legislativas, y sus actos debían contar además con la aquiescencia del gobernador, quien, por otra parte, en caso de necesidad podía legislar por sí mismo durante seis meses. Además, el sistema supone la devolución a las provincias de ciertas facultades legislativas, aunque en todo caso muy limitadas y no exclusivas, sino concurrentes con el centro, que podía legislar sobre cualquier cuestión.

El ensayo era, pues, muy tímido; tan tímido, que el secretario de la India sir Charles Wood, al presentar el proyecto al Parlamento, aclara que el nuevo organismo no debe ser entendido como un cuerpo legislativo, en el sentido ordinario de la palabra, pues la nueva institución tiene más de india que de británica, sus funciones son las de «el *durbar* (25) de un príncipe indígena..., el canal por el cual el gobernante sabe si sus medidas son idóneas para satisfacer a sus súbditos, y puede atender al descontento antes de que venga la desafección» (26). En consecuencia: la nueva Constitución es la expresión jurídico-política de las experiencias de la *Mutiny*. Tan importante o más que la ley citada fué el hecho de que entre 1883-85, siendo virrey lord Ripon, se aprobaran una serie de reformas introduciendo un esquema de administración local autónoma basada en el modelo inglés, pero con miembros de nombramiento y con mayoría de funcionarios. Sin embargo, la reforma sólo fué cobrando vida de una manera paulatina y a medida que las circunstancias de lugar lo permitían. El intento de este virrey de equiparar los jueces indígenas a los europeos, dándoles jurisdicción sobre los blancos, fracasó ante la tenaz resistencia de éstos.

2. La propagación de la cultura europea había sido ya lo bastante amplia para que comenzaran a hacerse notar sus repercusiones políticas, y ello, unido a la facilidad con que las comunicaciones ligaban ahora las partes distantes de la India, a la general expansión de la lengua inglesa, al conocimiento del mismo pasado indio, etc., dió origen al movimiento nacionalista de tipo occidental. La fecha de su nacimiento como entidad organizada puede fijarse en el año 1885, en que setenta y dos indios, de profesiones intelectuales, naturalmente, se reunen en Bombay

para celebrar la primera reunión del Congreso Nacional Indio. La iniciativa de su reunión y las líneas generales de su organización se debían a un inglés, a Mr. A. O. Hume, que se planteó como objetivos encauzar las tendencias revolucionarias por vías constitucionales y crear un órgano de educación política, pues «estaba convencido de que una Asociación de esta clase era necesaria como válvula de escape, proporcionando una salida a fuerzas que, de otra forma, podían ser causa de una explosión violenta» (27). La Asamblea cuenta también con la simpatía del Gobierno, que veía en ella otro *durbar*. Nada más lejos de estos congresistas que la oposición a Gran Bretaña; declaran, por el contrario, que ha sido «una misericordia de la Providencia» que Inglaterra haya redimido a la India de siglos de agresiones externas y de luchas intestinas, y que gracias a ella, por primera vez en la Historia, la India cobra sentido de su existencia nacional. Fines del Congreso son la reunión de todos los pueblos indios en una unidad nacional y su renovación espiritual, moral, social y política. Espera constituir el germen de un Parlamento nacional que dé un mentís rotundo a la opinión de que la India es incapaz de poseer instituciones representativas. En la segunda reunión (1886) aprueba una moción, según la cual la mitad de los Consejos legislativos debe estar formada por miembros designados por elección y sus funciones deben extenderse al control de la administración.

3. No llega a tanto la *Council Act* de 1891, aunque representa un paso importante hacia el sistema representativo: se añaden nuevos miembros al Consejo legislativo central y provinciales, los cuales son designados por «recomendación» hecha al gobernador por las Corporaciones locales, religiosas, Universidades, Cámaras de Comercio, etcétera; prácticamente, el gobernador aprobó siempre tales recomendaciones; además se aumentan las atribuciones de los Consejos legislativos, encomendándoles la discusión del presupuesto y facultándole para dirigir preguntas al Consejo ejecutivo. No se trataba, pues, todavía de un sistema democrático puro; pero sí, al menos, de lo que a veces se llama representación orgánica. Pero, con todo, la última decisión sobre cualquier asunto continuaba en los gobernadores.

Las incipientes instituciones representativas constituyen un motivo para resaltar la oposición hindú-musulmana. A la primera reunión del Congreso sólo asisten dos delegados musulmanes, y aunque la proporción se aumentó en los Congresos siguientes, sin embargo permaneció

muy reducida. El caudillo de los musulmanes, Seyed Ahmad, hace notar cómo la aprobación del principio de las mayorías daría a los hindúes poder sobre los mahometanos, y, en consecuencia, en diciembre de 1906 se funda la Liga panindia musulmana frente al partido hindú del Congreso. Este mismo año, una diputación musulmana visita al virrey y le hace entrega de dos peticiones: *a)* que en todos los Consejos legislativos, los musulmanes deben poseer una representación aparte; y *b)* que la amplitud de tal representación no debía ser calculada por criterios meramente cuantitativos, «sino también por su importancia política y el valor de la contribución aportada a la defensa del Imperio».

En realidad, dado el sistema constitucional que existía en 1906, estas peticiones no tenían sentido para la realidad presente; pero se preveían reformas orientadas democráticamente y los musulmanes deseaban tomar posiciones para esta contingencia. Sus peticiones fueron bien recibidas, y, como veremos más adelante, influyeron en todo el desarrollo constitucional posterior e iniciaron la mayor de las dificultades para la solución del problema político indio.

Pero en la vida política india no sólo jugará papel la oposición hindú-musulmana, sino que ya antes de que aparezca la democracia surgen los partidos políticos propiamente dichos; ya no hay solamente una organización hindú encarnada en el Congreso, sino que éste se escinde en un ala moderada y otra extremista. Hasta ahora el nacionalismo había sido un movimiento de inspiración europea y, por consiguiente, al margen de la religión; pero la nueva fracción extremista, dirigida por Tilak, está equipada con una nueva ideología: su objeto era potenciar al nacionalismo con la dinámica religiosa, transformar el quietismo tradicional del hinduísmo en una fuerza militante, colocándose en doble frente contra los musulmanes y los ingleses. Convierte al nacionalismo en un culto encarnado en Krisha, el divino salvador del pueblo. No se trata de incorporar a la India el progreso occidental, sino de separarse de él: Inglaterra ha destruído y esclavizado la verdadera India, su sistema educativo ha deshecho la religión, sus artículos comerciales han destrozado las castas por estar elaborados con materias impuras, etc., etc. No hay más solución que la independencia total y la vuelta a las esencias tradicionales, y, para ello, la iniciación de una especie de guerra santa, de una lucha implacable y concebida como misión divina. En resumen: se trata de un movimiento francamente reaccionario en su doctrina y claramente violento en sus métodos. Per-

manecieron en minoría en el Congreso hasta que fueron expulsados en 1907; más tarde, el pensamiento de Gandhi enlazará en ciertos aspectos con este nacionalismo religioso. Pero la política que demanda el Congreso ha sufrido también una importante variación en la primera decena del siglo. Sus reivindicaciones rebasan el gobierno representativo y se inicia la pretensión del *status* de *Dominion*—aunque todavía no se use esta denominación. Varias resoluciones en este sentido se aprueban en las Asambleas de 1905 y 1906; pero ellas se resumen en el artículo 1.° de la constitución del Congreso (es decir, del programa del partido), aprobada por la reunión de 1908: «Los objetos del Congreso Nacional Indio son la consecución por el pueblo de la India de un sistema de gobierno similar al que gozan los miembros autónomos del Imperio británico y una participación en los derechos y responsabilidades del Imperio en iguales términos que aquellos miembros.

Así, pues, existían los grupos siguientes: el hindú moderado, partidario de reformas dentro del Imperio británico; el musulmán con pretensiones parecidas al anterior, pero mucho menos nacionalistas, como se probó en su apoyo a Inglaterra en los desórdenes de primeros de siglo, y el hindú extremista, contrario a la dominación inglesa y a la occidentalización, y autor de toda la serie de disturbios, de actos de terrorismo y de no cooperación, etc., que se inician en el año de 1905 y que prácticamente, sólo de manera excepcional, se han interrumpido desde entonces.

Ante estas circunstancias, la política que iniciara el Gobierno británico y que continuara hasta hoy fué la de, paralelamente a la represión, llegar a un compromiso constitucional entre su dominación, el programa del Congreso y las peticiones de los musulmanes, y, más tarde, de otras minorías. Tales fueron los *leit-motivs* de la Constitución de 1909, o reformas Morley-Minton, acordadas por el Parlamento después de tres años de laboriosas discusiones entre lord Minton (virrey) y Morley (secretario para la India).

Con arreglo a esta Constitución, el Consejo legislativo central se componía de sesenta y ocho miembros, de los cuales treinta y dos eran no funcionarios; de éstos, veintisiete designados por elección por los Consejos legislativos provinciales, los grandes propietarios, las provincias, las Cámaras de Comercio y los musulmanes (seis puestos). Se reconocía, pues, el principio electivo, aunque indirecto (salvo para los musulmanes); pero se mantenía una fuerte mayoría gubernamental (cua-

renta y un miembros) a fin de asegurar en todo asunto importante la aquiescencia del Consejo; por lo demás, el veto continuaba en la forma acostumbrada. Un sistema similar regía los Consejos legislativos provinciales, si bien aquí predominaban los no funcionarios, y en Bengala existía una mayoría de elección. A uno y otro Consejos se les concedían facultades más amplias que las de 1892 en materia presupuestaria y administrativa. Fué nombrado un indio para cada Consejo ejecutivo, y dos—uno hindú y otro musulmán—para el Consejo del secretario de Estado para la India.

Tanto en el Parlamento como por el virrey se aclaró que la nueva Constitución no representaba un intento de introducción de las formas parlamentarias y mucho menos un paso hacia el Gobierno responsable, instituciones incompatibles con las características de la India. «Nuestro objeto—dijo el virrey—ha sido la reforma y la ampliación de nuestros Consejos, pero no la creación de Parlamentos.» Se trataba, pues, del principio de organización del «despotismo ilustrado», aunque el otro autor de la reforma, Morley, pensaba que, si bien la constitución británica no era aplicable a la India, sí lo era el espíritu de la misma, siendo este pensamiento el inspirador de las innovaciones.

El Congreso no se satisfizo con la nueva Constitución, pero tampoco se mantuvo en oposición hacia ella, limitándose en sus sucesivas reuniones a pedir una mayor autonomía provincial, una mayoría de no funcionarios en el centro y de elegidos en las provincias; y (ya en 1915) que las legislaturas provinciales tuvieran control sobre los Ejecutivos. Se trataba, pues, de medidas oportunistas dentro del marco constitucional, aunque permaneciendo inconmovible el primer artículo de su programa, que reivindicaba para la India el estatuto de Dominio.

Contra esta pretensión reacciona en 1913 la Liga musulmana, entendiendo que las condiciones políticas de la India diferían totalmente de las que se dan en las colonias británicas; y, en consecuencia, frente al estatuto de Dominio propone como objetivo «la adquisición, bajo la égida de la Corona británica, de un sistema de gobierno autónomo adecuado a la India».

4. *Hacia el Gobierno responsable (1917-1935).*

1. Tal era, pues, la situación cuando irrumpió la guerra de 1914-18, que, al igual que para los Dominios, tuvo también importantes consecuencias para la estructura constitucional y para la situación interimperial de la India. Su primer efecto fué intensificar los lazos de lealtad hacia Gran Bretaña: un millón de hombres y 146 millones de libras, sin contar las donaciones de los príncipes, fueron su aportación a la contienda. Pero la guerra no sólo intensificó los lazos de la India hacia la metrópoli, sino también los de su misma unidad interna, logrando, bien que pasajeramente, el acuerdo entre hindúes y musulmanes. A pesar de su oposición radical siempre habían existido entre ambos bandos algunos partidarios del acuerdo, y, concretamente, el Congreso había aceptado varios puntos de vista musulmanes en cuanto al sistema de representación. Por fin, en el otoño de 1916 se reunieron las dos partes, redactando un proyecto de reformas que, después de ser aprobado por el Congreso y por la Liga, es ratificado en Lucknow, formando el pacto de dicho nombre. Aparte de los principios regulativos de las relaciones entre ambas comunidades, el acuerdo es en lo esencial un proyecto de reformas constitucionales basado en los siguientes puntos: *a)* autonomía provincial en cuestión de administración y hacienda; *b)* aumento de los miembros designados por elección en los Consejos legislativos; *c)* la mitad, por lo menos, de los componentes de los Ejecutivos central y provinciales, deben ser designados por los miembros electos de los respectivos Consejos legislativos; d*)* los Ejecutivos deben actuar de acuerdo con las resoluciones aprobadas por las Legislaturas, pero se excluyen de la competencia del Legislativo las materias militares y de política exterior de la India; y, finalmente, *e)* la India debe tener un *status* igual al de los Dominios, en lo que se refiere a los asuntos imperiales.

2. Tanto la lealtad de la India como la superación de la oposición hindúmusulmana obligaban a los políticos británicos a tomar una decisión sobre el problema, y, en efecto, a poco de formarse el Gabinete de guerra, el secretario de Estado para la India, Mr. Montagu, hace el 20 de agosto de 1917 una declaración ante el Parlamento, en la que se dice: «La política del Gobierno de Su Majestad, con la que el Go-

bierno de la India está plenamente de acuerdo, es la creciente asociación de los indios a todos los brazos de la administración y el desenvolvimiento gradual de las instituciones autónomas, con tendencia a la realización progresiva del Gobierno responsable en la India, como una parte integrante del Imperio británico...; el progreso en esta política sólo puede ser llevado a cabo por sucesivos estadios. El Gobierno británico y el Gobierno de la India... serán los jueces del tiempo y medida de cada avance» (28). En ésta declaración, el primero de los objetivos, es decir, la incorporación de los indios a la administración, carece formalmente de novedad; pero sí la tiene en cambio que por primera vez se plantee como principio de la política angloindia la tendencia hacia el Gobierno responsable, frente a las declaraciones llenas de reservas que hasta ahora habían acompañado o seguido a las reformas constitucionales; no menos significativa es la aclaración de que la concesión gradual de este gobierno a la India lo será «como parte integrante del Imperio británico». En resumen: que el Gabinete de guerra hacía suya en lo fundamental la vieja pretensión del Congreso de lograr para la India un *status* de Dominio. Ambos puntos, la autonomía interna y la adquisición de cierta personalidad internacional, tendrán lugar en los años inmediatos.

3. El supuesto para la reforma está constituído por el *Report of Indian Constitutional Reforms* de 1918, debido al secretario y virrey, llamado por eso el *Montagu-Chelmsford Report*, y que es uno de los documentos más fundamentales de la historia constitucional de la India, algo así como lo que la Memoria de Macaulay representa para su cultura. Es, por otra parte, un documento típico del espíritu británico, en que se armonizan una profesión de fe en los principios políticos liberales y una aguda percepción y análisis de las condiciones reales y concretas. El porvenir político de la India—dice—no depende de frases, sino de la capacidad de los indios para hacer frente a sus problemas y para gobernarse a sí mismos; pero tal capacidad sólo puede ser alcanzada mediante la libertad; ésta es así no sólo un valor político, sino también un método de educación. Se trata, pues, de uno de los más puros principios del liberalismo clásico. Pero el *Report* no desconoce las condiciones reales de la India: sus oposiciones de casta y musulmanohindúes, que impiden el mínimum de conciencia común que precisa la forma democráticorrepresentativa; el carácter antidemocrático del sistema de castas; el hecho de que la población rural sea de 11/12, así como que sólo la

de las ciudades tenga educación e interés por la política, etc. No podemos detenernos en la exposición detallada de las propuestas del *Report,* lo cual, por otra parte, carece de interés, puesto que en lo fundamental pasaron a la nueva Constitución; pero sí indicaremos, como antecedente de ésta, las líneas generales del sistema propuesto: otorgar los derechos políticos a las clases cultas sería instituir la oligarquía, y no es de esto de lo que se trata; en consecuencia, deben concederse derechos políticos a toda la población, en lo que respecta a la gestión de asuntos municipales que les atañen a sus intereses diarios, y que, por tanto, educarán políticamente a amplias masas de población; sería pretensión descabellada establecer de la noche a la mañana el Gobierno responsable en su pureza y con todas sus consecuencias; pero hay que iniciar la apertura de esta nueva vía. Las materias que se dejan a la competencia de las Provincias se dividirán en dos clases: unas serán reservadas a la decisión del gobernador con su Consejo ejecutivo en la forma tradicional; pero el resto serán transferidas a un Ministerio elegido por el Legislativo y responsable ante él; revisiones realizadas cada cierto tiempo determinarán las materias que han de pasar a una u otra consideración; no debe establecerse el Gobierno responsable en el Centro; pero sí aumentarse su carácter representativo electivo, dando lugar a un sistema bicameral. Muy importante es que por primera vez se plantea, desde el punto de vista de la estructura constitucional, el problema de los Estados indios; partiendo de la base de que la creación de un sentimiento nacional unitario es la clave para el éxito de las reformas iniciadas, pero reconociendo la especial posición jurídica de los príncipes, así como el régimen autocrático de su gobierno interior, se recomienda la institución de una Cámara de Príncipes de carácter consultivo para asuntos colectivos, solución que les permite «el servicio común sin perjuicio de su individualidad». Finalmente, el *Report*—dándose cuenta de las distinciones jurídicas, culturales y geográficas—concibe el futuro de la India como una «hermandad de Estados», y apunta en consecuencia hacia la idea federal.

4. La *Government of Indian Act* de 1919 — puesta en vigor en 1921—lleva a efecto las sugerencias contenidas en el *Report.* Establece una clara enumeración de las materias que competen al gobierno central y las que se atribuyen a los gobiernos provinciales. Esta distribución tiene una doble intención: por una parte se trata de iniciar un principio de organización federal, pues las materias conservadas para la decisión

del gobierno central son las que habitualmente competen al gobierno de una Federación (defensa, negocios extranjeros, relaciones con los Estados indios, comunicaciones, impuestos generales, legislación comercial y bancaria, Derecho penal, etc.); por otra parte, como todavía no se considera pertinente establecer el sistema de gobierno responsable en el Centro, pero sí en las Provincias, se trata de que, dentro de la esfera de éstas, se encuentren materias sobre las que se pueda ejercitar el nuevo sistema.

El Consejo legislativo de las Provincias se compone de miembros electivos en proporción no menor al 70 por 100 del total. Permanece el sufragio restringido; pero sus condiciones se hacen más asequibles, y se concede representación separada no sólo a los musulmanes, sino también a otras minorías. El ejecutivo fué organizado en la forma llamada de «diarquía». Junto al Consejo ejecutivo del gobernador, de nombramiento de la Corona, compuesto ahora generalmente de cuatro personas (dos europeos y dos indios), actuaba un Ministerio formado por miembros de la Legislatura y responsable ante ella. A esta diarquía correspondía una doble clasificación de la totalidad de las materias que competían al Gobierno provincial: unas eran «reservadas» a la decisión del gobernador con su Consejo ejecutivo, tales principalmente el Derecho, el orden público y la Hacienda; otras eran «transferidas» a la competencia del gobernador con el Ministerio, aunque poseyendo aquél el derecho de veto, y el de reserva para el conocimiento del Centro; a estas materias pertenecían la educación, la administración local, la agricultura, el desenvolvimiento industrial, la sanidad, etc.; es decir, las «constructuras de la nación» *(nationbuilding)*, y que, por consiguiente, debían competir a los indios mismos, como supuesto indispensable para las reformas posteriores; materias, por otra parte, que no hacían peligrar la situación británica en la India. Cada diez años tendría lugar una revisión del texto constitucional, pudiendo transferirse nuevas materias a la competencia del Ministerio, si así lo aconsejaba la experiencia.

En el gobierno central fué creada una Legislatura bicameral formada por el Consejo de Estado y la Asamblea. El primero era una especie de Cámara Alta, compuesta de 60 miembros, cuyo mandato duraba cinco años, y de los cuales 34 eran electivos. La segunda la componían 145 miembros, con una duración de tres años, de los que 102 eran electivos. En uno y otro caso, con representación separada para las diversas

nacionalidades y minorías de la India, y a base de un restringido sufragio censitario.

El Consejo ejecutivo del virrey se componía de siete miembros nombrados por la Corona, tres de los cuales eran indios .Este Consejo no era responsable ante las Cámaras, y, además, el virrey permanecía con poderes importantes: podía decidir, en ciertos casos, que bastaba la aprobación de una sola Cámara para que un proyecto se convirtiera en ley; podía también oponer su veto a un *bill* o reservarlo para el conocimiento de Su Majestad, y en casos de urgencia poseía facultad de legislar por Ordenanzas para una duración de seis meses.

Finalmente, en febrero de 1921, una proclama establece la Cámara de los Príncipes. Son miembros natos de ella los que tienen derecho, por lo menos, a once disparos de cañón como saludo dinástico (29); otros miembros son nombrados por el virrey o elegidos por los príncipes de rango inferior. La Cámara tiene funciones consultivas en materias de interés común para los Estados indios o referentes a sus relaciones con el Imperio.

5. El *Report Montagu-Chelmsford* contenía una declaración optimista respecto a la articulación de la India en el sistema de la *Commonwealth:* recordaba cómo había sido la concesión del Gobierno responsable lo que había hecho más fuertes los lazos entre las colonias autónomas y el Imperio; cierto—reconocía—que en la India era el problema más difícil a causa de las diferencias de raza, religión e historia; pero el ejemplo de los francocanadienses y de los boers mostraba que el Imperio no se basaba solamente en los lazos de raza, sino más bien en una comunidad de sentimientos e intereses, a los que había que apelar; «y en la proporción que el gobierno autónomo desenvuelva el patriotismo en la India, podemos esperar ver surgir un sentimiento consciente de unidad orgánica con la totalidad del Imperio».

Las reformas eran, pues, condición para el logro por parte de la India de la plenitud del *Dominion status*. Ciertos acontecimientos que tienen lugar en aquel tiempo indican una tendencia hacia la adquisición de dicho *status* en el orden interimperial e internacional. En el primer aspecto, la Conferencia Imperial de 1917 equipara a la India con los Dominios en el derecho a tener «voz suficiente» en política exterior e interimperial. Y, en efecto, asiste con el mismo rango que los Dominios a la Conferencia de la Paz de 1919, firma los tratados derivados de ella y pasa a ser miembro independiente de la Sociedad de

Naciones, ocupando un puesto permanente en el Consejo de la Oficina Internacional del Trabajo y presidiendo en 1927 la Conferencia del Trabajo; también, con ocasión de problemas laborales, hace a veces prevalecer su tesis frente a la británica (Conferencia de 1920). Asiste, en fin, en el seno de la Delegación total del Imperio, a las Conferencias de Wáshington (1921) y de Génova (1922). Los representantes eran nombrados, naturalmente, por el Gobierno británico, previa consulta con el de la India; prácticamente, con el virrey. Y las Conferencias Imperiales la equiparan a los Dominios en lo referente a la conclusión y a las obligaciones derivadas de los tratados.

Sin embargo, hay que reconocer que esta personalidad internacional era endeble y anómala, ya que en realidad no es posible proyección alguna de la personalidad cuando propiamente no existe esta personalidad. Tal era el caso de la India, puesto que no existía, ni desde el punto de vista interno, un Gobierno verdaderamente indio, y especialmente en materia internacional y de relaciones imperiales la decisión correspondía al virrey en Consejo, responsable ante el Gobierno británico, que, por otra parte, era quien en último término tenía que sancionar los acuerdos de las Conferencias internacionales e imperiales. Sólo aparentemente puede parecer similar esta situación a la de los Dominios a partir del último tercio del siglo XIX, pues en realidad es completamente distinta, ya que por estar establecido en ellas el sistema de Gobierno responsable, el gobernador estaba obligado a seguir los puntos de vista de su Gabinete; circunstancia que no se da en el Gobierno central de la India. Así, pues, jurídicamente, se trata de una situación anómala; ¿cuál es, entonces, su finalidad política? Según los nacionalistas, se trata de un *camouflage* destinado a encubrir el hecho real y positivo de la dominación británica en la India, y de un método para acrecer el influjo de la Gran Bretaña en las Conferencias y organismos internacionales; según el lado británico, se trata sobre todo de educar a la India para llevar una vida internacional propia, de un método de conocimiento de los problemas internacionales y de un entrenamiento práctico para lograr la capacidad de resolverlos. En realidad, es posible que, al menos temporalmente, no haya oposición entre estos términos.

De tanta o mayor importancia es el hecho de que por estos años la India comienza a alcanzar su independencia fiscal, aunque, claro está, con la limitación jurídica que supone el sistema del Gobierno central.

Como consecuencia del *Report Montagu,* tiene lugar una convención en virtud de la cual la India obtiene autonomía para regular su política aduanera, y, en efecto, a partir de 1921 se inicia una política arancelaria protectora, que prácticamente está conducida por los representantes indios en la Legislatura y en el Gobierno central, y que choca inmediatamente con los intereses industriales—textiles, especialmente—de Gran Bretaña; pero en la controversia a que este choque dió lugar prevaleció—parecido a antaño con el Canadá—el punto de vista indio. El problema fué resuelto más tarde con el sistema preferencial de Ottawa, modificado después por un nuevo acuerdo con el Reino Unido en 1939; pero, cinco años antes, la India había suscrito por primera vez un tratado comercial: el tratado indionipón de 1934.

6. En conexión con las reformas se encuentran también otros dos hechos decisivos para la estructuración política de la India: la burocracia y el Ejército, esos dos pilares sobre los que se ha tendido el Estado moderno. Es evidente que, sin la «indianización» de uno y de otro, la India no podía pretender ser realmente un Dominio autónomo, y de aquí que constantemente hubiera solicitado se preparase el paso del mayor número de indios a tales organismos. Ya en 1919 se inicia una política destinada a acelerar el proceso de indianización del *Indian Civil Service;* pero, en 1924, una Comisión nombrada al efecto acuerda ya unas normas concretas: el reclutamiento para el I. C. S. ha de hacerse de forma que en un plazo de cinco años la mitad de sus miembros sean indios; y por lo que respecta a los funcionarios de las provincias, no se reclutarán en el futuro entre ingleses. Como detalle significativo diremos que, en 1919, el indio sir Satyendra Sinha fué elevado a la pairía y nombrado subsecretario parlamentario para la India y miembro, por tanto, del Gobierno británico, y más tarde fué el primer gobernador indio de una provincia.

El carácter mercenario del Ejército hacía que su recluta tuviera lugar preponderantemente en aquellas razas que poseían mayores virtudes guerreras y que no eran precisamente los hindúes, sino, principalmente, los musulmanes y algunos extranjeros, como los nepalenses. En virtud de ello, el nacionalismo acusó a Inglaterra de excluir deliberadamente a los hindúes de la educación militar. Por otra parte, un importante núcleo del Ejército (en esta época aproximadamente 1/3) estaba formado por tropas inglesas, y los oficiales, en fin, salvo algunos subalternos («lazo de unión entre sus superiores y los hombres indígenas del

regimiento») eran todos ingleses. Además, estos oficiales indios recibían su diploma del virrey y no del monarca, como los oficiales ingleses, lo que les imposibilitaba para obtener ascensos superiores. Pero los nacionalistas y, en principio, los mismos ingleses, entendían que el *status* de Dominio no era posible sin la indianización del Ejército. Los ingleses, aun reconociendo lo justo de esa tesis, alegan, sin embargo, que el antagonismo hindúmusulmán hacía indispensable una fuerza neutral o, cuando menos, mandada por oficiales neutrales. Pero durante la guerra de 1914-18, y para premiar algunos casos particulares, se había quebrantado la barrera administrativa entre oficiales británicos e indios al recibir varios de éstos el diploma real que les equiparaba a los ingleses. Más tarde se reservan algunas plazas para indios en las Academias militares inglesas, y el 1934 se establece un *Sandhurts* indio en Dehra Dun. En 1922 se había decidido la indianización completa de ocho unidades, proceso que continuó después crecientemente.

7. Todas estas reformas estaban concebidas en conexión con la Constitución de 1919. Veamos cuál fué el destino de ésta. Como sabemos, la Constitución no tenía un carácter estático, sino dinámico, presto a cambiarse a medida que lo permitiesen los acontecimientos. Su significado radicaba, por tanto, más que en los preceptos jurídico-constitucionales, en la política a la que pretendía dar nacimiento; a saber: *a)* la cooperación de todos o de la mayor parte de los indios; *b)* la formación de un sentimiento político constitucional, y, por ende, occidental, y *c)* dar tiempo a que arrraigara el sistema. Pero en todos estos aspectos el experimento constituyó un fracaso total.

A la terminación de la guerra tuvo lugar un recrudecimiento del nacionalismo indio, y, lo que es más importante, un viraje en sus supuestos espirituales, en sus objetivos y en sus métodos. Tal recrudecimiento no era un fenómeno circunscrito a la India, sino general a los pueblos asiáticos (China, países árabes, Turquía, etc.), de manera que se trataba de un caso particular de un fenómeno amplio, aunque teniendo como causas más inmediatas ciertas condiciones de la situación india: prolongamiento de las leyes de excepción, condiciones económicas, etcétera. El hecho es que se dió lugar a una situación de disturbios e inseguridad, acompañada de violencias por ambas partes; situación que es necesario consignar, pero cuya exposición detallada no tiene interés para nuestro objeto.

Ya en la reunión del Congreso de 1918 se consideraron las refor-

mas propuestas como insuficientes e insatisfactorias: la diarquía sólo sería tolerable por seis años y a condición de que fuera introducida en el centro, y, además, se pedía garantía estatutaria de que el pleno régimen de Dominio sería establecido en un plazo menor de quince años. Era una posición avanzada, pero dentro de la línea general de las reformas. Otra cosa sucede en las reuniones posteriores. Gandhi se había convertido en jefe del partido, y bajo su influjo el nacionalismo hindú se transformó, de un movimiento de la *intelligentsia*, en un movimiento de masas. Hasta ahora, el nacionalismo—salvo la fracción de Tilak—arrancaba de la base de la occidentalización de la India; en cambio, Gandhi vuelve la espalda al materialismo occidental, a sus formas culturales, técnicas, económicas y políticas. Da significación política a algunos de los conceptos religiosos del hinduísmo, de manera que la política se reviste ahora de una fraseología espiritualista. Hasta qué punto algunos principios tácticos de Gandhi son del más depurado florentinismo—aunque siempre con una base ética—, es un problema en el que no nos podemos detener (30); pero, con todo, representa la inauguración de una lógica de la lucha política que para los europeos es confusa, contradictoria y, en ocasiones, absurda: en fin, desconcertante para los ingleses, ya que nada peor le puede ocurrir a alguien que verse enfrentado dialécticamente con quien piensa y actúa con lógica distinta que la propia; por lo menos, como en el caso que nos ocupa, hasta que se comprende la lógica del adversario, es decir, se le coge el tranquillo. En fin: bajo la jefatura de Gandhi, el Congreso deja de ser una Asociación legal y pacífica para convertirse en revolucionaria; en la Asamblea de 1920 resuelve boicotear la Constitución, absteniéndose de acudir a las elecciones, con el resultado de que en unos lugares vote el 20 por 100 del cuerpo electoral, en otros el 8 por 100, y en otros, prácticamente, nadie; en estas condiciones, es claro que los Consejos formados carecían de autoridad moral. En la reunión siguiente (1921) se modifica el artículo 1.° de la Constitución del Congreso, que queda redactado de la siguiente manera: «El objeto del Congreso Nacional Indio es la consecución del *Swaraj* para el pueblo de la India por todos los medios legítimos y pacíficos.» Ya no se trata, pues, del *status* de Dominio, sino del *Swaraj*. Gramaticalmente, la nueva denominación no dice nada nuevo (31), y políticamente se la deja sin definir, sin duda para no eliminar adhesiones; pero en todo caso tiene una intención más avanzada que el estatuto de Dominio. Los medios «legítimos

y pacíficos» se ponen inmediatamente en vigor: resistencia civil pasiva; no cooperación en ninguna institución británica, incluso no asistencia a las escuelas; *hartals* (32), etc. Como resultado de esta situación se han fundado nuevos partidos dispuestos a colaborar, en unas u otras condiciones, con la nueva Constitución. Pero en 1923, y con ocasión de estar Gandhi en la cárcel, hay una nueva escisión en el seno del Congreso, constituyendo la mayoría el partido *Swaraj*, partidario de ir a las elecciones para destrozar a la Constitución desde dentro mediante la obstrucción sistemática, y, en efecto, sus candidatos obtuvieron la mayoría de los sufragios. Lo que toda esta política representó para la vigencia de la Constitución se encuentra nítidamente expresado en este texto del informe de una de tantas Comisiones formadas para estudiar el problema indio (*Reforms Enquiry Committee,* 1925. Cmd. 2.360): «La diarquía no ha tenido manera de funcionar normalmente, ante todo porque una amplia e importante parte de la opinión pública india comenzó a boicotear enteramente el experimento desde su iniciación; en segundo lugar, porque los adversarios han terminado por hacer imposible los trabajos de las Asambleas legislativas, trastornando todo el sistema constitucional. La actitud del partido de la no cooperación ha tenido el efecto de retardar la educación política del cuerpo electoral. Por el momento hay pocos testimonios y escasos indicios de la existencia de aquel íntimo contacto entre los representantes del pueblo y los electores que constituye la vitalidad de los sistemas representativos. No existen en la Legislatura partidos organizados en el moderno sentido europeo del concepto. La interferencia del elemento personal es incesante. La formación de combinaciones estables está impedida por severas divisiones de razas, religión e intereses.»

Gracias a los esfuerzos de Gandhi se había conseguido un acuerdo entre musulmanes e hindúes, motivado por el apoyo de estos últimos a la cuestión del Califato; pero cuando Turquía renuncia a éste, no sólo adviene la separación, sino un período de violencias como no se había conocido desde el último tercio del siglo XIX. Hasta ahora habían estado aislados recíprocamente, pero hacia 1924 comenzaron labores proselitistas en la comunidad opuesta y en los intocables, y ni qué decir tiene que todo esto abría un abismo cada vez mayor, aunque ello no quiere decir que no hubiese ciertos grupos de ambas religiones que marcharan acordes. Así, pues, el balance puede cerrarse con un fracaso

rotundo del experimento constitucional y con un no menor fracaso del nacionalismo indio desde el punto de vista constructivo.

III. Organización actual.

1. *Hacia una nueva Constitución.*

En 1927 el Gobierno británico decide acometer de nuevo el problema constitucional de la India, y nombra para ello una Comisión parlamentaria presidida por sir John Simon; y de aquí su nombre de Comisión Simon. Sus trabajos, que duraron tres años, hubieron de realizarse en medio de la mayor hostilidad, recibida por todo el país al grito de *Simon go back!* y con una India, en fin, completamente revolucionada. Sus conclusiones no se publican hasta 1930, y entretanto tienen lugar otros acontecimientos dignos de mención.

Ante todo, el *Report Nerhu.* En 1928, como respuesta nacionalista a la Comisión Simon y al reproche de que los nacionalistas eran incapaces de ofrecer ninguna proposición constructiva, se reune una «Conferencia de todos los partidos», que nombra a su vez una Comisión encargada de redactar un proyecto constitucional. En este proyecto *(Nerhu Report)* se trata de resolver el problema de las minorías mediante una tabla de derechos individuales, y la reserva de puestos para los musulmanes en las provincias en que se encuentren en minoría, pero no admite los colegios electorales separados; en lo demás, el *Report* es la reproducción de una Constitución de Dominio tal como resulta de las convenciones constitucionales.

Al año siguiente, 1929, el virrey hace una solemne declaración, en la que dice es criterio del Gobierno británico expresar claramente lo que estaba implícito en la declaración de 1917; es decir, que «la salida natural del progreso constitucional de la India... es la adquisición del estatuto de Dominio». Pero el partido del Congreso había aceptado el plan Nehru a condición de que se pusiese en vigor dentro del plazo de un año; por eso en la reunión de 1929 se pronuncia de nuevo por el *Swaraj,* pero dándole ahora un significado preciso: «la palabra *Swaraj* —dice la resolución—en el artículo 1.° de la constitución del Congreso, significa la independencia completa»; y en el manifiesto de comienzos

de 1930 aclara que «la India ha de librarse de la unión con Inglaterra y conseguir *Purna Swaraj*, o independencia completa».

En 1930 se publica el *Report* Simon (*Report of the Indian Statutory Commission*. Cmd. 3568, en el que después de exponer sus elementos de juicio, como es costumbre en tales documentos, recomienda una mayor autonomía para las provincias, en las que se establecería el Gobierno responsable en su totalidad; el Ejecutivo central permanecería como hasta entonces en cuanto a la responsabilidad; la Legislatura debía tener una base federal, siendo nombrados sus miembros por las Legislaturas provinciales. Mas no se contiene ninguna alusión al *status* de Dominio, y a la misma federación india se ve como un futuro lejano. En general tiene un matiz pesimista, aproximándose a la desconfianza anterior a 1917 en cuanto a la posibilidad de que el parlamentarismo pueda resolver los problemas de la India.

Un nuevo paso hacia la solución del problema constitucional son las tres Conferencias de la *Round Table*, que tienen lugar en Londres en 1930-1931 y 1932, asistiendo a ellas representantes del Gobierno y del Parlamento británico; y de los partidos, minorías, comunidades y Estados de la India. Pero la fracción más importante, es decir, el Congreso, sólo estuvo representado, y con un único delegado—Gandhi— en la segunda Conferencia, pues sus reuniones coincidieron con una época de desobediencia civil (1930-34), interrumpida por el Pacto de Delhi, en mayo de 1931, entre el virrey y Gandhi; pero reanudada en enero de 1932. La Conferencia de la *Round Table*, después de contrastar toda la serie de criterios, redactó las resoluciones en que debería basarse la nueva Constitución. Se pronuncia por la solución federal (contra el criterio del Congreso), por el total Gobierno responsable en las provincias y con algunas limitaciones en el centro, por la ampliación del sufragio, por la garantía de los derechos de las minorías y por los electorados separados (en esto, como en todo lo que limitase la independencia de la India, con la total oposición de Gandhi).

2. *La Constitución de 1935.*

I. En abril de 1934 se nombró una Comisión parlamentaria, a la que se agregaron treinta y ocho indios (treinta y uno de la India británica, más siete de los Estados), encargados de redactar un proyecto de

Constitución sobre la base de las conclusiones de la *Round Table*. Después de diecinueve meses de trabajo, en diciembre de 1935 se sometió el proyecto al Parlamento, que tras la tenaz y continua resistencia de Mr. Churchill en los Comunes y de lord Salisbury en los Lores, recibió la sanción real el 4 de agosto de 1935. La Constitución debía entrar en vigor el 1 de abril de 1937, a excepción de la parte segunda, que se refiere a la federación, y para cuya vigencia total se precisaban las condiciones que veremos en seguida, y de otros preceptos menos importantes, a los que tampoco se les daba vigencia inmediata.

2. Desde el punto de vista político, la nueva Constitución—en realidad el nuevo proyecto constitucional, pues en conjunto no ha pasado de tal—representaba, como siempre, un compromiso, apoyado en las partes moderadas del nacionalismo indio y en oposición a los extremistas. Accedía a la unidad de la India, pero siempre que los Estados se pusiesen de acuerdo con el resto del país; así, pues, aparentemente dejaba la decisión a los indios; pero era sabido que los príncipes se resistirían a cualquier merma de su soberanía, y la formación de una federación panindia llevaría aparejada la disminución de ésta, no ya hacia el exterior, sino hacia sus propios súbditos, pues una federación lleva implícita una organización constitucional similar entre las partes federadas, y ya el partido nacionalista había demandado repetidas veces las reformas internas en los Estados. Se repetía en la India el fenómeno de la Europa decimonónica, en la que el movimiento de unidad alemán e italiano tenía que ser demócrata al mismo tiempo que nacionalista, puesto que en las cabezas y cabecillas coronadas encontraban la más tenaz oposición a su movimiento. En resumen: la intención de la Constitución era que, si la unidad no tenía lugar, quedara claro que se debía a la incapacidad de los indios para lograrla.

3. La Constitución sustituye el sistema de descentralización de 1919 por el de una auténtica federación. Se reconoce a las provincias como entidades jurídicamente autónomas, con poderes propios legislativos y ejecutivos; libres, en circunstancias normales, de la interferencia del centro. Se establece una distinción entre las materias cuya legislación pertenece exclusivamente al centro, las que pertenecen a las provincias y las concurrentes. En caso de materia no enumerada, es competencia del Gobierno del centro determinar a qué Legislatura pertenece; en caso de colisión entre el Derecho federal y el provincial, predomina el primero, y finalmente el centro queda autorizado para, en

caso de necesidad, legislar por sí mismo sobre cualquier materia de la lista provincial. Se trata, pues, de las limitaciones normales en un régimen federal. Pero el texto constitucional determina que la federación sólo podrá establecerse cuando el Parlamento de Londres lo solicite de la Corona, y para ello se precisa que accedan a la federación al menos cincuenta y dos de los Estados (de los ciento cuatro que tienen asiento en la Cámara Federal), comprendiendo en sus límites más de la mitad de la población de los Estados, y un Estado se entiende accede a la federación cuando el príncipe ha efectuado un instrumento de accesión dando poderes al Gobierno federal para ejercer autoridad sobre él; autoridad compatible con ciertas limitaciones, que el príncipe puede enumerar en su instrumento. En los años siguientes se presentaron a los príncipes varios proyectos de accesión que fueron rechazados, primero individualmente y después de una manera general y unánime, por la Conferencia de príncipes de Bombay, en junio de 1939.

4. Las Legislaturas provinciales son designadas totalmente por elección. Se amplía el sufragio, de manera que el cuerpo electoral lo forman ahora unos 35 millones, y se mantiene, en fin, el sistema de los electorados separados.

Desaparece aparentemente el sistema de la diarquía, estableciéndose un sólo Consejo de Ministros, seleccionado entre los miembros de la Legislatura y responsable ante ella, y cuyos pareceres debería seguir el gobernador, salvo, sin embargo, en los «actos de su discreción», integrados por funciones similares a lo que en general constituye la «prerrogativa»; y en los reservados a «su juicio individual», que son: la previsión de cualquier grave amenaza para la paz o la tranquilidad de la provincia; la defensa de los intereses de las minorías; la protección de los derechos de los funcionarios civiles; la prevención de las discriminaciones administrativas contra los intereses comerciales británicos; la administración de ciertos territorios «atrasados»; la protección de los derechos de los Estados, y la ejecución de las órdenes del gobernador general con respecto a las materias federales. En todos estos actos actuará con arreglo a las directivas del gobernador general, ante quien será responsable. En los demás seguirá, como se ha indicado, el consejo de los ministros.

En el ejercicio de la función legislativa el gobernador está investido de dos clases de poderes: *a)* negativos, en cuanto puede no conceder su sanción a un *bill*, devolverlo para su nuevo estudio o reservarlo para

la consideración por el gobernador general; *b)* positivo, en cuanto que puede legislar por sí mismo, bien en materias de su discreción (cuando la Legislatura no esté reunida), bien en cualesquiera otras, en caso de necesidad. Y finalmente, en situación de ruptura constitucional, puede asumir todos los poderes de gobierno. En todos estos casos ha de estar autorizado por el gobernador general.

5. La Legislatura central tiene una composición bicameral: *a)* El Consejo de Estado, formado por 156 representantes de la India británica y de no más de 104 de los Estados. Con esta representación de los príncipes se introduce en la Constitución un elemento conservador y tradicional, firmemente vinculado a Inglaterra, que sirve de contrapeso al ímpetu anglófobo del nacionalismo indio. El Consejo de Estado no está sujeto a disolución, pero cada tres años es renovado un tercio de los miembros. Los representantes de los Estados son nombrados por los soberanos; en el caso de los Estados pequeños se reunen varios para formar un colegio. En lo que respecta a los representantes de la India británica, seis de ellos son nombrados por el gobernador general; los 150 restantes son elegidos por las provincias, según cupo asignado a cada una, y por las minorías (33). *b)* La Asamblea Federal es elegida cada cinco años, componiéndose de 250 miembros de la India británica y de 125 de los Estados. Unos y otros elegidos sobre base del número de habitantes, pero con colegios electorales separados para los musulmanes y las minorías (34). El gobernador general prorroga o disuelve la Asamblea; pero ésta ha de celebrar, por lo menos, varias sesiones anuales.

Corresponde a las Cámaras la discusión sobre las materias legislativas federales o concurrentes, pero con las siguientes limitaciones: *a)* las leyes presupuestarias son presentadas por el gobernador general: no pueden ser votadas, pero sí discutidas por la Asamblea, salvo cuando se trate del sueldo del gobernador o de los gastos para las relaciones de la Corona con los Estados indios, en cuyo caso está eliminada incluso la discusión; *b)* no podrá discutirse ningún *bill* referente a acuñación, circulación monetaria y funciones del Banco de Reserva sin previa autorización del gobernador general.

En el Ejecutivo federal hay que distinguir tres clases de materias: *a)* aquellas cuya decisión pertenece individualmente al gobernador general y que son *mutatis mutandi* las mismas reservadas a los gobernadores provinciales; *b)* aquellas en las que actúa auxiliado por «conse-

jeros no responsables ante la Legislatura»; tales materias son relaciones exteriores e interimperiales, defensa y asuntos eclesiásticos con respecto al culto de los europeos); *c)* las restantes materias federales, que corresponden al gobernador general con un «Consejo de ministros» responsable ante la Legislatura. Así, pues, se reproduce en el Centro la antigua diarquía provincial.

El gobernador general puede en caso de necesidad legislar por Ordenanzas, que serán presentadas a la inmediata reunión de la Cámara; por el mismo procedimiento puede legislar para un plazo de seis meses en las materias de su discreción o decisión personal. En caso de ruptura de la organización constitucional puede ejercer a su arbitrio los poderes federales. Y con autorización del Parlamento de Londres, suspender la Constitución por un plazo de tres años.

6. La estructura federal se expresa también en la organización jurisdiccional, estableciéndose Tribunales Supremos en las Provincias, y un Tribunal Federal para entender de conflictos entre la Federación, las Provincias y los Estados federados. Las apelaciones al Consejo Privado son permitidas sólo en algunos casos, y en otros, previa concesión de los Tribunales.

7. La Constitución es complicada; pero esta complicación estaba hecha con vistas a su flexibilidad. En realidad, la supresión de la diarquía era más aparente que real, pues, gracias a las materias discrecionales, el gobernador podía ejercer un control efectivo sobre los puntos claves de la política; pero al mismo tiempo podía llamar a colaborar en ellos a las Legislaturas y a sus ministros. Era, pues, un instrumento elástico que permitía extender más o menos el gobierno parlamentario, según lo aconsejasen o demandasen las circunstancias, y que incluso ofrecía un nuevo campo para el «compromiso», tan grato a la política inglesa; así, por ejemplo, en 1937 se logró la cooperación del Congreso a base de una declaración del virrey de que los gobernadores no harían un uso menudo de sus prerrogativas.

¿Qué significa la nueva Constitución para el *status* de Dominio? En realidad, bien poco, aunque sí un paso hacia él. No hay pleno Gobierno responsable en el Centro, como es característica y *condictio* del *status* de Dominio; el Parlamento indio está además subordinado al británico en los términos de la *Colonial Law Validity Act;* continúa la guarnición británica, etc. En una palabra: no hay *status* de igualdad.

Sin embargo, la Constitución ofrecía la posibilidad de que, mediante «instrucciones» y convenciones, se fuera llegando a él.

9. Cuando en 1937 entró en vigor la primera parte de la Constitución, el Congreso acudió a las elecciones, obteniendo la mayoría absoluta en seis de las once asambleas (15 millones de votos de los 35 millones del cuerpo electoral), y tras ciertas vacilaciones, sus afiliados formaron Gobierno en ocho provincias. Esta situación trajo la división del Congreso en derechas e izquierdas, según fueran partidarios o no de la colaboración. Por otra parte, la nueva Constitución fué motivo de queja de los musulmanes en las Provincias que gobernaban los hindúes, y de los hindúes en las que gobernaban los musulmanes. Pero con todo se logró una obra fructífera de gobierno. Hubo, sin embargo, algo en lo que estuvieron de acuerdo todos los partidos principales: la repulsa a la fórmula federal. El Congreso, porque había sido tradicionalmente adversario de ella. Los musulmanes, porque estimaban que quedarían bajo la hegemonía hindú. Ya desde hacía algún tiempo sostenían la tesis de que ellos no eran una minoría, sino una nación; la conclusión que esta tesis llevaba implícita se manifiesta ahora al abrirse paso un proyecto, según el cual, mediante traslados de población, debían formarse territorios de absoluto predominio musulmán, los cuales se reunirían después en una entidad política distinta del resto de la India, aunque vinculada a ella por lazos más débiles que los federales. Es decir, según la Liga, había que dividir la India en un *Pakistan* (o Estado musulmán) (36), y en un *Hindustan* (o Estado hindú). Por lo demás, no sólo los musulmanes, sino también otros partidos (liberal, hindú mahasabha, clases registradas y laborista), acusan al Congreso de querer establecer un Estado totalitario; es decir, de partido único. Finalmente, los príncipes, si siempre en el fondo habían sido adversarios de la Federación, su oposición se acrece ahora no sólo por la proximidad del peligro, sino porque ahora precisamente, ante la posibilidad de Federación, se producen disturbios en el interior de los Estados, disturbios más o menos alentados por el Congreso.

Así, pues, la situación, cuando comenzó la guerra de 1939, se caracterizaba por el fracaso de la Constitución, planteándose, por consiguiente, o su revisión o una nueva etapa de hostilidades.

3. *La India y la guerra.*

La guerra sorprende al país en un momento difícil de su problema constitucional. No se quiso consultar a la Legislatura ni para la declaración de beligerancia por parte de la India, considerándola automáticamente como tal al serlo Inglaterra, ni para la promulgación de las Ordenanzas de poderes extraordinarios (36). El 11 de septiembre de 1939 se anuncia la suspensión de la parte federal de la Constitución de 1935, que había sido puesta en vigor; el resto permanecía vigente.

Ante la nueva situación, la posición de los principales factores políticos fué la siguiente: el virrey ofrece de nuevo (17 octubre 1939 y 10 enero 1940) el *status* de Dominio en los términos del Estatuto de Westminster. El Congreso se opone a tomar parte en una guerra no declarada por el pueblo indio; pide la completa independencia y el derecho de la India a darse por sí misma una Constitución; más tarde (7 julio 1940) demanda la formación inmediata de un Gobierno provisional nacional; los ministros pertenecientes al partido dimiten de sus puestos. La Liga musulmana da la bienvenida a la suspensión de la Constitución federal, exige su revisión radical y se pronuncia oficialmente por el *Pakistan;* la Cámara de los Príncipes dice acoger favorablemente el *status* de Dominio, pero pidiendo el mantenimiento de los términos contenidos en los tratados y la garantía de su autonomía.

A consecuencia de esta situación, el virrey hace una declaración, en la que dice lo siguiente: 1) que está autorizado a invitar a los representantes indios a formar parte de su Consejo y a establecer un Consejo consultivo de guerra; 2) que la futura Constitución de la postguerra ha de tener muy en cuenta los derechos de las minorías, y que debe asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones del Gobierno de Su Majestad, resultantes de su prolongada conexión con la India; 3) asiente a que la Constitución sea hecha por los propios indios, e invita a que sus representantes redacten un proyecto de acuerdo amistoso con el Gobierno inglés sobre la forma que tendrá la Asamblea constituyente, y los principios y líneas generales de la Constitución misma. Es decir, se trataba de dar a los indios la sensación de que decidían su propia Constitución; pero ésta había de tener lugar según líneas generales acordadas con Gran Bretaña.

El nuevo proyecto no logra convencer ni al Congreso, que proclama la desobediencia civil limitada, ni a la Liga, que, al tiempo que condena la desobediencia, insiste en su *Pakistan* y amenaza resistir con todo su poder cualquier concesión que se haga al Congreso contra las demandas musulmanas. En julio, el virrey crea tres nuevas carteras para Defensa civil, Información y Ultramar, y nombra miembros de su Consejo a cinco indios sin partido; se crea también un Consejo consultivo de guerra, incluyendo representantes de los Estados, pero sin participación del Congreso ni de la Liga.

El 29 de marzo de 1942 se da a conocer la oferta del Gobierno británico que sir Stafford Cripps negociará con los jefes indios. En su preámbulo indica que el Gobierno de Su Majestad, considerando la ansiedad de la India con respecto al cumplimiento de las promesas hechas para su futuro, ha resuelto indicar los pasos que se propone dar. «El objeto es la creación de una nueva Unión India que constituirá un Dominio, asociado con el Reino Unido y otros Dominios por una común lealtad a la Corona, pero igual a ellos en cualquier respecto, y en manera alguna subordinado en ningún aspecto de sus asuntos internos o externos». En su virtud: 1) inmediatamente después de la guerra se formará una constituyente india con participación de los Estados indios; 2) el Gobierno se compromete a aceptar inmediatamente la Constitución así formada, tan sólo con las siguientes condiciones: *a)* el derecho de cualquier provincia de la India británica, no dispuesta a aceptar la nueva Constitución, a conservar su posición constitucional presente, estipulando su secesión, si así lo decide. En el caso de que estas provincias separadas lo deseasen, el Gobierno está dispuesto a convenir una nueva Constitución, dándoles el mismo pleno *status* de Dominio que a la Unión India; *b)* la firma de un tratado que sería negociado entre el Gobierno de Su Majestad y el Cuerpo constituyente, y que comprendería todos los asuntos suscitados por la transferencia de la completa responsabilidad de Gran Bretaña a manos indias; estipularía también, de acuerdo con las garantías dadas por el Gobierno de Su Majestad, la protección de las minorías raciales y religiosas, «pero no impondría ninguna restricción al poder de la Unión India a decidir en el futuro sus relaciones con otros Estados miembros de la *Commonwealth* británica.» Con respecto a los Estados indios, se adhieran o no a la Constitución, es preciso negociar una revisión de sus tratados, tan amplia como pueda requerirlo la nueva situación; 3) a menos que

los jefes de la opinión india acuerden otra forma, la constituyente será designada por un sistema de elección indirecta; es decir, por los miembros de las Cámaras provinciales reunidos en un solo Colegio electoral, y con arreglo a sistema proporcional; los Estados serán invitados a nombrar representantes en relación a su población; 4) durante la guerra y hasta que sea formada la nueva Constitución, el Gobierno de Su Majestad tendrá a su cargo el control y dirección de la defensa de la India; pero invita a los jefes del pueblo indio a participar en las deliberaciones de su país, de la *Commonwealth* y de las Naciones Unidas.

Nuevamente se deja a los indios la responsabilidad de resolver su problema constitucional, pues condición previa es el acuerdo entre ellos, a cuya condición se une el respeto a las minorías, llegando hasta la posibilidad de la secesión. Las propuestas de Cripps pueden considerarse como el último planteamiento del problema constitucional indio, pues los posteriores de lord Wavell (15 de junio de 1945) están por un lado dentro del marco constitucional de 1935, aunque suponiendo una enmienda de la misma, y por otro son una realización del último de los puntos de Cripps. En su aspecto político inmediato representan un nuevo intento de compromiso: las propuestas de marzo del 42 no habían logrado incorporar todos los partidos indios al esfuerzo de guerra, y el Congreso no sólo había quedado al margen de la colaboración activa, sino que decretó la desobediencia civil, creando extraordinarias complicaciones en el momento más grave para la defensa de la India, y motivando su actitud el encarcelamiento de sus dirigentes. Los otros partidos apoyaron, en general, el esfuerzo de guerra, pero no lograron, a pesar de varios intentos, el acuerdo entre ellos.

Con las nuevas propuestas de Wavell se trata—sin prejuzgar el problema de la unidad políticoterritorial—de indianizar el Ejecutivo Central y del paso a ministros indios del ejercicio de casi todas las funciones antes reservadas. Los puntos fundamentales del nuevo Libro Blanco son: *a)* la permanencia de la oferta de 1942; *b)* en el período de interinidad, el Consejo ejecutivo del virrey se compondrá solamente de miembros indios, con la única excepción del comandante en jefe; dichos miembros serán elegidos entre los líderes políticos indios, según recomendación hecha al virrey por una Conferencia de dichos jefes, aunque la última decisión para su nombramiento permanece en el virrey; *c)* el nuevo Consejo así formado se compondrá de igual número de hindúes

de casta que de musulmanes; *d)* los asuntos exteriores, en lo que conciernen a la India británica y no se refieran a materias de defensa, estarán a cargo de un consejero indio, y podrán ser nombrados representantes plenamente acreditados de la India en el extranjero; *e)* ninguna de estas propuestas puede afectar a las relaciones de la Corona y del virrey, como su representante, con los Estados indios. Pero esta oferta ha constituído otro fracaso, debido una vez más a los antagonismos indios.

Mientras tanto, la India ha estado representada en el Gabinete de guerra, en la Conferencia de Primeros Ministros de 1944 (pero no en pie de igualdad con los demás) y en la Conferencia de San Francisco (por sir Ramaswami Mudaliar). La indianización del Ejército ha dado un gran paso, habiéndose establecido escuelas de oficiales y técnicos de Aviación en la India y para indios, y formándose como consecuencia varias unidades aéreas completamente indianizadas. Asimismo, la industrialización ha tomado durante los años de la guerra un desarrollo muy amplio y con gran intervención del capital indio. Dos millones de soldados indios y la cancelación de una Deuda de 360 millones de libras son exponentes de la cooperación india a la defensa del Imperio.

NOTAS AL CAPITULO X

(1) F. Whyte: *India. A Bird's-Eye Wiew.* London, Royal Inst. of International Affairs, 1942, pág. 5.

(2) Originariamente constituían una secta religiosa que trataba de purificar el hinduísmo rechazando el politeísmo, el culto a las imágenes y las peregrinaciones. La tiranía política de los musulmanes y la social de los hindúes la convirtieron en una agrupación militar, que se apoderó del Estado de Punjab a fines del siglo XVIII y primera mitad del XIX, hasta que fué anexionado por Gran Bretaña en 1849. Según el censo de 1941, su población es de 5.700.000 personas, teniendo un crecimiento demográfico muy rápido. Su importancia política es superior a la que representa su población, importancia a la que contribuye, por su parte, su espíritu activo, y por la de Gran Bretaña, el apoyo que militarmente ha recibido de este grupo, que, a pesar de lo exiguo de su población, le proporcionó 80.000 voluntarios para la guerra de 1914; aparte de la tendencia británica a servirse de las minorías indias.

(3) Su definición legal es: "Toda persona nacida y domiciliada en los dominios indios de Su Majestad de padres habitualmente residentes en la India y no establecidos en ella solamente para objetivos temporales." Pero dentro

de los angloindios están también comprendidos los mestizos, y así, para efectos electorales, se entiende por angloindio el súbdito británico residente en la India que desciende de europeo en línea masculina, o mixto de asiático y no asiático y cuyo padre, abuelo o antecesores más remotos en línea masculina han nacido en Europa, Dominios británicos o Estados Unidos. Ocupan una situación imprecisa, pero prácticamente son considerados como indios para efectos sociales y administrativos. (*Report of the Indian Statutory Commision*. Cmd. 3.568, volumen I, pág. 43.)

(4) De ellas, 24 se hablan por grupos que exceden al millón de habitantes; así, por ejemplo, el hindú occidental, por 71.500.000 personas; el bengalí, por 53 millones y medio; el telugu o andhra, por más de 26 millones; el bihari, por cerca de 28 millones; el marathi, por casi 21 millones, etc. Otras 31 lenguas se emplean por grupos entre 100.000 y un millón de almas; el resto, por secciones de población inferiores a 100.000 habitantes. (Confr. WHYTE, ob. citada, Apéndice III.)

(5) No existen provincias totalmente hindúes o totalmente musulmanas; predominan los hindúes, por ejemplo, en Madras, Bombay, Provincias centrales, Orisa, etc.; predominan, en cambio, los musulmanes en Bengala, Punjab, Sind y, sobre todo, en las provincias de la frontera noroeste; pero ninguna provincia se encuentra libre de "minorías" de uno y otro grupo.

(6) Así, por ejemplo, el sacrificio de la vaca por los musulmanes, animal sagrado para los hindúes; cuando los musulmanes están en la mezquita está rigurosamente prohibida toda clase de música, que es en cambio imprescindible en los actos religiosos hindúes, y así el paso de una procesión o de una boda frente a una mezquita es habitualmente motivo de colisiones violentas; en otros casos se trata de la erección de un monumento religioso en una ciudad o espacio considerado por los otros como sagrado; muy graves son los incidentes cuando grandes fiestas de ambas religiones coinciden en los mismos días, lo cual es posible, puesto que ambos tienen diferente calendario, si bien, como estos casos son previsibles, los funcionarios británicos se esfuerzan por lograr un *modus vivendi* entre los dos bandos.

(7) Confr. R. COUPLAND: *The Indian Problem*, 1933,35. *A Repot ou the Constitutional Problem in India*. Oxford U. Press, 1943, pág. 36.

(8) HELMUTH VON GLASENAPP: *Die Religionen Indians*. Stuttgart, Kröner, 1934, págs. 320 y 316.

(9) *Report of the Indian Statutory Commision*. Vol. I, Cmd. 3.568, página 34.

(10) *Report of the Indian Statutory Commision*, I, pág. 35.

(11) Un censo oficial formado en 1900 registra 2.300.

(12) Se trata de los antiguos "parias", más tarde llamados "intocables", o también "decastados" (*outcastes*). En la terminología administrativa británica estos nombres han sido sustituídos, primero, por el de "clases oprimidas" (*depresed classes*) y, después, por el de "castas registradas" (*scheduled castes*).

(13) L. S. S. O'MALLEY: *The Hindu Social System* (en *Modern India and*

the West, edited by O'Malley. Publicado bajo los auspicios del *Royal Institute of International Affairs.* Oxford U. Press, 1941, pág. 377). En este trabajo puede examinarse la paulatina, pero constante debilitación de la organización de castas a lo largo del tiempo.

(14) *Report of Indian Statutory Commision.* Cmd. 3.568, pág. 38.

(15) Así, todavía en un discurso del 4 de septiembre de 1942, dice el doctor AMBEDKAR: "¿Qué clase de libertad pretende Gandhi? Quiere la libertad de la India tradicional, y esto significa la India dominada por los brahmanes, que creen que nosotros los contaminamos con nuestra presencia... Yo no deseo escapar a la sujeción de los ingleses únicamente para caer víctima de la completa dominación de los hindúes." (Cit. por TANGYE: *One King. A Survey of the Dominions and Colonies of the British Empire.* Londres, Harrap, 1944, página 188.)

(16) Estas potencias son Francia con los puertos de Yanam, Pondichery, Karikal y Mahe; y Portugal con la colonia de Goa, el puerto de Daman y las islas de Diul y Anjidiv.

(17) Diploma, patente o documento justificativo de la concesión graciosa o del reconocimiento hecho por el soberano de un cargo, privilegio, derecho o autoridad.

(18) *Butler Report,* 1929; confr. G. DUNBART: *A History of India.* Londres, Nicholson and Wiatson, 1943, pág. 506.

(19) *Butler Report,* pr. 58, reproducido en *Report of the Indian Statutory Commision,* I, Cmd. 3.568, pág. 86.

(20) G. DUNBAR: *A History of India.* London, 1943, vol. II, pág. 477.

(21) Confr. SMITH: *The Oxford History of India.* Oxford, U. Press, 1923, páginas 739-40.

(22) Dicho precepto se reproduce en la Constitución de 1919, I, 2 (2).

(23) *Government of Indian Act* (5 y 6 Geo. V, c. 61), I, 5.

(24) La distinción en el seno de las Legislaturas y Ejecutivos entre miembros funcionarios y no funcionarios es característica del Derecho colonial británico (V. *infra,* cap. IX).

(25) Reunión convocada a intervalos regulares por los príncipes indios, en la que los súbditos podían dar a conocer sus agravios y peticiones.

(26) R. COUPLAND: *The Indian Problem.,* 1833-35 *The First Part of a Report on the Constitutional Problem in India.* Oxford, U. Press, 1943, pág. 21.

(27) L. S. S. O'MALLEY: *General Survey,* en la publicación citada, página 745.

(28) COUPLAND, ob. cit., pág. 52; KEITH: *The Governments of the British Empire.* Londres, Macmillan, 1936, pág. 547.

(29) La jerarquía de los príncipes indios se expresa en el número de disparos de cañón con que son saludados; el máximo es de 21 cañonazos.

(30) Por otra parte, quizá en la antigua India se encontrasen precedentes. (Confr. GOWER: *The Indian Machiavelli or Political Theory in India tow thousand yeors ago.* En *Political Science Quarterly,* t. 44, 1929, págs. 173 y ss.)

(31) *Swaraj*, compuesta de *Swa* = uno mismo, y *raj* = Gobierno, Imperio. La palabra había sido utilizada antes por los nacionalistas, pero sin carácter oficial. Con Gandhi no solamente tiene un significado político, sino también ético, individual: así como la India ha de trabajar por su propia salvación, así también cada hombre paticular debe laborar por su salvación individual La regeneración espiritual debe ser el preludio de la liberación política, pues es la única capaz de engendrar las fuerzas para el Gobierno independiente.

(32) *Hartal* = día de luto hindú; es decir, cesación de toda actividad económica, o sea, prácticamente, una huelga.

(33) La distribución era la siguiente: 75 puestos a la representación general; 49, a los musulmanes; 4, a los sikhs; 6, a las mujeres; 6, a las castas registradas; 1, a los angloindios; 7, a los europeos, y 2, a los indios cristianos. El método de elección es en unos casos directo y por las comunidades respectivas; es decir, con Colegios electorales separados; y en otros, indirecto, a través de las representaciones de dichas comunidades en las Legislaturas provinciales.

(34) Con la siguiente distribución: 105 puestos a la representación general; 19, para las castas registradas; 6, para los siklas; 82, para los musulmanes; 4, para los angloindios; 8, para los indios cristianos; 11, para el comercio; 10, para los trabajadores; 7, para los terratenientes, y 9, para las mujeres.

(35) *Pakistan* = acróstico de Puanjab, Afganistán, Kachemira y Sind; es decir, de los territorios que integrarían el nuevo Estado musulmán—alguno de ellos extranjero—y de la terminación indostánica *tan*.

(36) Claro está que en los términos de la Constitución de 1935 estas consultas no eran jurídicamente necesarias, puesto que correspondían a materias ajenas a la Legislatura; pero hay quien piensa que tales consultas hubieran sido convenientes desde el punto de vista político.

CAPITULO XI

EL IMPERIO COLONIAL

I. Colonias, protectorados y mandatos.

El Imperio colonial británico se compone de las «dependencias» del Reino Unido y de algunos Dominios (1). Desde el punto de vista jurídico internacional está constituído por colonias, protectorados y mandatos. Colonias son aquellos territorios que han sido anexionados por la Corona británica. Protectorados son los territorios no anexionados formalmente a la Corona, pero que, por tratado o convenio, se han colocado bajo su protección; dentro de ellos puede distinguirse entre «Estados protegidos», que conservan sus soberanos indígenas, en cuyo nombre administra la Gran Bretaña; y «protectorados coloniales», que carecen de soberano indígena y cuyo gobierno pertenece sin reservas a la Corona, si bien es dudoso hasta qué punto estos últimos protectorados merecen el nombre de tales. Los protectorados pasan a ser dependencias de la Corona mediante la aplicación de la *Foreign Jurisdiction Act*, 1890, que autoriza a la Corona a ejercer cualquier jurisdicción que posea en país extranjero en los mismos términos que si dicha jurisdicción hubiera sido adquirida por conquista o cesión del territorio; es decir, en los mismos términos que si se tratase de una colonia, a la que en ocasiones puede ser anexionado el territorio para efectos de administración. Los mandatos eran definidos por el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones como países anteriormente pertenecientes a Alemania y Turquía, puestos bajo la «tutela» de otras potencias «en calidad de mandatarias de la Sociedad de Naciones y a nombre de la Sociedad». Dentro de ellos se distinguen en clase A («comunidades»), B («pueblos») y C («territorios»), según su grado de civilización, clasificación,

de la que derivan diversas obligaciones para la potencia mandataria. La *Foreign Jurisdiction Act* ha sido igualmente aplicada a los mandatos.

Sin duda, estas distinciones son interesantes desde el punto de vista jurídico internacional; pero tienen escasa repercusión si consideramos la cuestión desde el lado de la organización interna del Imperio y del sistema de constituciones a que da lugar. Cierto que cabe señalar algunas distinciones: ante todo el hecho de que los protectorados no formen parte del territorio británico, así como la distinta nacionalidad de los habitantes, que en las colonias son súbditos británicos y no en los protectorados; la conservación de los propios órganos de gobierno en los Estados protegidos y en algunos países de mandato (en combinación con el sistema de la *indirecte rule)*, las limitaciones impuestas por la Sociedad de Naciones en el caso de los mandatos B, y el hecho de que las leyes del Parlamento británico rijan para todas las colonias, y sólo para los protectorados cuando tal se indique expresamente. Pero, a pesar de todo esto, existe una unidad jurídicopolítica expresada en la ley antes aludida, por cuya aplicación se equiparan los mandatos y protectorados a las colonias, sin que para la mayor o menor esfera de autonomía influya nada que el carácter del vínculo con la metrópoli sea o no jurídicointernacional. De manera que «prácticamente, y a los ojos de los Gobiernos extranjeros [un protectorado], es una posesión en la cual los funcionarios británicos ejercen poderes sobre cualquier materia, poderes que pueden variar de acuerdo con el vigor de las instituciones indígenas, pero que ordinariamente son iguales y a veces mayores que la autoridad efectiva de los funcionarios en una colonia de la Corona» (2). Que unas dependencias revistan forma de colonias y otras de protectorados se debe, como apunta A. B. KEITH, a razones de orden práctico; por un lado era más fácil obtener de un jefe indígena la firma de un convenio, prometiéndole protección, que lograr de él que accediera a la anexión de su territorio; por otra parte, en caso de que al Reino Unido dejara de interesarle el territorio—por ejemplo, por complicaciones internacionales—, le era infinitamente más fácil renunciar a una mera obligación o derecho de protección a un jefe indígena que abandonar territorios que formaban parte del Imperio, y a los que no se podía renunciar más que por ley del Parlamento (3).

II. Principios y características del Imperio colonial británico.

Frente a la *Commonwealth*, cuyos miembros están unidos entre sí por relaciones de igualdad y coordinación, las unidades componentes del Imperio colonial están, respecto a la metrópoli, en relaciones de subordinación. Tal tipo de relaciones es común a cualquier Imperio colonial; pero frente a los demás, especialmente frente al sistema francés, el Imperio colonial británico posee unos rasgos peculiares que informan el conjunto de su organización, y que es preciso tener presente para comprender la tendencia y el espíritu que lo preside, por debajo de la sumisión legal a los órganos metropolitanos.

I. En primer lugar, no pretende la asimilación de los pueblos coloniales, ni transformar a sus poblaciones de color en ingleses de pensamiento y formas de vida, sino que, tanto por motivos de orden práctico como de orden ideal, trata de conservar o de crear la personalidad de las entidades coloniales. Su fin no es, pues, convertir a las colonias en provincias metropolitanas, como de modo general es la tendencia francesa, portuguesa y era la italiana, sino transformarlas en futuros Estados autónomos integrados en el Imperio británico. Tal principio ha sido reiteradamente afirmado por los secretarios de Estado para Colonias y por los documentos oficiales, bien de una manera general, bien refiriéndose a algunas colonias concretas. Consecuentemente, existe la tendencia a conceder a los Gobiernos coloniales el mayor grado posible de autonomía, y a la población colonial la intervención en su propio gobierno. En este punto, como en general en los fundamentales de la política inglesa, es difícil determinar la línea de diferenciación entre los motivos ideales y los motivos prácticos que la impulsan: junto a la fe, en los principios liberales y en el valor de la educación, que hacen decir a E. Barker que el *motto* del Imperio británico es *Tu populos liberare atque educare memento* (4); junto a esta fe ideal, que es innegable al menos por lo que respecta a amplios círculos británicos, existe también la creencia en la mayor eficacia práctica de los métodos constitucionales y autonómicos de gobierno, así como la razón económica de que tal tipo de administración es más barato y, por consiguiente, gravita menos sobre el contribuyente del Reino Unido. Pero el sentido

realista de la política británica hace que tales principios de gobierno no se apliquen sin criterio discriminatorio, que daría por resultado un conjunto constitucional uniforme, sino que, aun partiendo de esa tendencia general, su aplicación viene supeditada a las condiciones concretas de cada colonia, condiciones que pueden referirse tanto al grado cultural de la población como a la oposición política que encuentre la dominación inglesa, pues en todo caso es claro que la libertad concedida lo es con la intención de que actúe dentro de las líneas esenciales de la política británica, y no contra ella, como lo muestra la suspensión de las instituciones representativas en Malta y Chipre, y el paso a la Corona de facultades constituyentes que antaño poseían varias colonias de las Indias occidentales. Esta conexión de las tendencias y principios de gobierno autónomo que presiden la política colonial británica, con las condiciones concretas de cada unidad colonial, dan lugar a toda una gama de formas constitucionales que expondremos más adelante.

II. Característica del Imperio colonial británico es también su descentralización, no sólo en el sentido de que ella es concepto correlativo de autonomía, sino también en el de mero principio de organización, y así, incluso en las colonias de gobierno autoritario o preponderantemente autoritario, los órganos coloniales gozan de un amplio margen discrecional, si bien formalmente en cualquier caso el Gobierno metropolitano tiene toda serie de posibilidades legales para hacer efectiva su intervención; pero también aquí, como en todo el Derecho público británico, hay que distinguir entre la autoridad y competencia legal y la práctica constitucional y administrativa; de manera que, si bien existe subordinación hacia los órganos metropolitanos, raras veces se legisla desde Londres para una colonia particular; al tiempo que para los asuntos ordinarios la función del *Colonial Office* es más bien de inspección y armonización que de gestión directa.

III. Ante las instituciones indígenas le caben a una potencia colonizadora dos posiciones límites: o sustituir dichas instituciones por las europeas, asumiendo la administración directa de la colonia, o conservarlas y ejercer el gobierno o la administración a través de ellas. El primer método ha sido el seguido preponderantemente por Francia, aunque desde hace algún tiempo con algunas limitaciones; el segundo, o método de la *indirecte rule*, es un procedimiento típicamente británico, surgido al comienzo de manera espontánea y accidental, y transformado más tarde en principio de administración de aquellas colonias

con una gran proporción de población de color. El sistema parte de creer que las instituciones indígenas son más adecuadas al grado de cultura y carácter del pueblo colonial en cuestión que lo serían las instituciones europeas, al tiempo que sirven para dar a los indígenas una sensación de autogobierno. En consecuencia, no procede su abolición, sino más bien el impulso hacia su crecimiento orgánico y el hacerlas adecuadas para la solución de los problemas que plantea la vida moderna. El sistema se expresa en la cooperación entre los funcionarios británicos y las autoridades indígenas; «su principio fundamental es que el residente británico y el gobernante indígena, el funcionario de distrito y el cabecilla rural son partes de una sola administración única e indivisible» (5); claro está que prácticamente la decisión pertenece al funcionario británico. La *indirecte rule* exige, naturalmente, que exista una previa organización indígena con un cierto grado de perfeccionamiento y poseedora de una cierta amplitud espacial. Teniendo en cuenta ambos supuestos, la administración indirecta puede extenderse a aspectos generales, o bien limitarse a la esfera comarcal y municipal. En ocasiones existe también una separación entre materias de administración directa y materias de administración indirecta, correspondiendo las primeras al Gobierno central de la colonia, y las segundas a los órganos indígenas bajo el control de dicho Gobierno central y, normalmente, con la cooperación del funcionario británico.

Este tipo de administración es el usual en los llamados Estados protegidos. Así, por ejemplo, en Zanzíbar, el gobierno se ejerce en nombre del sultán—como corresponde a un protectorado—; su legislación adopta la forma de Decretos del sultán, pero refrendados por el residente británico, bastando la subsiguiente anulación de este refrendo para privar al Decreto de poder vinculatorio; la administración central está en manos de funcionarios británicos; pero existen gobernadores árabes en las ciudades y jefes rurales indígenas. Similar es la organización en los Estados malayos.

Dentro de una misma colonia pueden encontrarse zonas de administración directa y de administración indirecta. Así, dentro de Uganda existe el reino de Buganda, gobernado por un propio rey con sus funcionarios y Consejo, pero sujetas sus decisiones al gobernador de Uganda, que debe aprobar además las sentencias sobre pleitos por encima de cien libras, o de causas con condenas mayores de cinco años. En Nigeria hay una zona norte donde gobiernan los emires (Estados Hausa

o Fulani), debiendo el residente británico persuadirles que acepten las directivas del gobernador. En la zona sur existen varias organizaciones tribales, a través de las cuales tiene lugar la administración. El sistema de la *indirecte rule* rige bastante perfeccionado en Bechuanaland y Basutoland. En el primero, la población indígena se divide en siete tribus, cada una gobernada por un jefe y un Consejo de miembros nombrados por él y con la aprobación del comisario residente; tiene poderes para administrar la hacienda indígena, regular la venta de licores y para tomar ciertas medidas sanitarias y de policía; posee también tribunales propios, si bien sus decisiones pueden ser anuladas por el residente. Similar, aunque con menor interferencia británica, es la situación de Basutoland.

III. La administración metropolitana.

I. La relación de subordinación de las colonias con respecto a la metrópoli se manifiesta fundamentalmente en los siguientes puntos:

1. La política exterior y la defensa de la colonia pertenecen a la responsabilidad exclusiva del Reino Unido, con ciertas reservas, sin embargo, en lo que respecta a los territorios de mandato y a Rodesia del Sur.

2. Ninguna colonia está capacitada para determinar su propia Constitución, sino que dicho poder constituyente compete, bien al Parlamento, bien a la Corona; no obstante, algunas colonias tienen facultad para, dentro de ciertos límites, efectuar reformas constitucionales. En lo que se refiere a la legislación ordinaria, cada colonia, cualquiera que sea su grado de autonomía, está sujeta a las normas establecidas en la *Colonial Laws Validity Act,* y, por consiguiente, a la legislación del Parlamento británico; lo está también a las Ordenes en Consejo, *Letters Patent,* etc., de la Corona; además, toda ley colonial puede ser anulada por el Gobierno metropolitano, y, finalmente, una serie de materias quedan reservadas a la previa sanción de éste.

3. No obstante poseer las colonias sus Tribunales de apelación, e incluso, como en las Indias occidentales, un Tribunal común de apelación para varias de ellas, todos los litigios son apelables directamente al Comité judicial del Consejo privado. Este organismo juzga, naturalmente, con arreglo al derecho de las diversas colonias, que no es solamente el inglés, sino también, frecuentemente, el que regía en la

colonia cuando fué adquirida por Gran Bretaña (así, por ejemplo, el Derecho civil básico en Ceilán es el romano-holandés; en Mauricio y Seychelles lo es el francés; aunque más aminorado, todavía rige el Derecho español en Trinidad; asimismo, el Derecho civil turco de 1878 forma la base de las relaciones jurídico-privadas en Chipre, etc.) (6). El Comité judicial viene, pues, a desarrollar una función coordinadora de la pluralidad jurídica imperial, que puede cumplir porque, no obstante su adaptación al Derecho vigente en cada país, se guía en sus fallos principalmente por la *recta ratio* y los principios generales del Derecho.

4. En el orden administrativo las dependencias son múltiples y variables, según las circunstancias de cada colonia. En general, pero no en absoluto, las principales funciones de la administración central de cada colonia están determinadas jerárquicamente y llevadas a cabo por funcionarios bajo la dirección del *Colonial Office*, organismo al que normalmente corresponde la aprobación de los presupuestos coloniales; asimismo, la política económica es también determinada por Gran Bretaña, etc. Aunque el grado de intervención es muy variable, existe, sin embargo, como ya dijimos, la doble tendencia a dejar, por una parte, la mayor autonomía posible a los funcionarios coloniales, y, por otra, a establecer instituciones de gobierno autónomo o a adaptar los organismos existentes a las nuevas necesidades.

II. Aparte del Parlamento, los principales órganos metropolitanos para el gobierno del Imperio colonial son los siguientes:

1. Ante todo, el *Colonial Office*, que centraliza la administración colonial (7) y cuya cabeza política es el secretario de Estado para Colonias, que actúa como consejero de la Corona para el ejercicio de las funciones regias en materia colonial, es miembro del Gabinete y, por ende, responsable ante el Parlamento de la gestión del *Colonial Office*, y a través de quien el Parlamento ejerce el control sobre la administración colonial.

El *Colonial Office* fué considerado durante el período abandonista como un «Ministerio de entrada»; pero, a partir de 1895, en que Joseph Chamberlain escoge esta cartera, el Ministerio cambia de significación y se convierte en uno de los más importantes del Gabinete británico. Como órgano que centraliza la administración colonial, tiene que ocuparse de asuntos de infinita variedad, reuniendo en sí, y en extensión considerable, todas las cuestiones que normalmente pertenecen a varios

Ministerios, y de aquí que se le designe como un *imperium in imperio*.

2. Dependiente del secretario de Estado para Colonias, pero sin formar parte integrante del *Colonial Office*, funciona un importante organismo llamado *Departamento de los Agentes de la Corona para las Colonias*. Estos agentes, que en el Primer Imperio eran una especie de gestores en Londres de los asuntos coloniales, adquirieron más tarde una cierta representación política, que desapareció después, volviendo entonces a funciones puramente comerciales. Pero su actuación aislada representaba un perjuicio desde el punto de vista económico, puesto que, al hacer las compras aisladamente, se acrecentaban los costos; por otra parte, dicha independencia iba también en perjuicio de las comunicaciones imperiales, ya que las obras públicas se ejecutaban según proyectos diferentes, con lo que resultaban, por ejemplo, ferrocarriles de distinto ancho entre dos colonias limítrofes. El ahorro de costos, la conveniencia de la standarización y de un plan homogéneo de comunicaciones coloniales condujeron a centralizar a tales agentes, creándose un Departamento especial con las siguientes funciones: *a)* gestionar por cuenta de las colonias compras de productos de toda especie, su transporte, etc.; *b)* proyectar obras de ingeniería, establecer las contratas para obras públicas y seleccionar técnicos por cuenta de las colonias; *c)* negociación de empréstitos, inversión de fondos y efectuar pagos en el Reino Unido, y, en general, todo lo relacionado con asuntos comerciales, técnicos y financieros.

3. El Tribunal Colonial de Cuentas *(Colonial Audit Department)* tiene como misión la fiscalización de cuentas de las Haciendas coloniales. Después de varios ensayos de organización (1889 y 1906) fué definitivamente establecido en 1910. Su sede radica en Londres y de él dependen los Tribunales de cada colonia, cuyos miembros son nombrados precisamente por el director del Departamento de Londres y no por el gobernador ni por el *Colonial Office*.

IV. El gobierno colonial.

El gobierno de cada colonia posee atribuciones más o menos amplias, de acuerdo con su tipo de Constitución. Se compone de un gobernador, de unos Departamentos administrativos, de un Consejo ejecutivo y, generalmente, de un Cuerpo legislativo.

El gobernador.

Representa al rey y al Gobierno británico, constituyendo la suprema autoridad civil y, con ciertas reservas, militar (8) de la colonia, y única responsable de su administración ante la Corona. En algunos casos se le designa con otros nombres, por ejemplo, Alto Comisario o Capitán General (en Jamaica); pero sus atribuciones son independientes del nombre.

Recibe su «comisión» en forma de *Letters Patent* (9), complementadas por las *Instrucciones*, viniendo ambas a formar la Constitución de la colonia, a no ser que ésta se exprese mediante un Acta del Parlamento o una Orden en Consejo. En la primera de ellas se indican los límites de la colonia; la investidura de *Imperium* al gobernador para actuar de acuerdo con su misión y dentro de las limitaciones legales; la constitución del Consejo ejecutivo, y, si ha lugar, del legislativo, así como las atribuciones de ellos; las reservas de la Corona con respecto a la legislación emanada de las Asambleas coloniales; los términos y condiciones para la suspensión de empleo de los funcionarios; el ejercicio de la prerrogativa de gracia; etc. Las *Instructions* tienen un carácter más concreto y varían considerablemente, según la colonia en cuestión y la situación política, pero generalmente contienen—aparte de las directivas generales a que debe sujetarse el gobernador en el ejercicio de su cargo—la composición detallada de los Consejos legislativo y ejecutivo; la enumeración de los *bills* a los que el gobernador no puede dar su sanción sin conocimiento del secretario de Estado, etcétera. El contenido de las Instrucciones puede ser decisivo para el Gobierno de una colonia, siendo a menudo el medio para alterar su sistema político y administrativo sin necesidad de establecer cambios en las leyes constitucionales (10).

Si la importancia de la colonia es preponderantemente militar, el cargo de gobernador suele recaer en un oficial superior del Ejército británico designado por el *War Office*, pero sometido a la aprobación del rey por el secretario de Estado para Colonias.

El Consejo ejecutivo (Executive Council).

Su función es servir de órgano asesor al gobernador, quien está obligado a consultarle, salvo en materias de poca importancia, caso de urgencia o cuando, a su juicio, «pudiera ser perjudicado el servicio de Su Majestad». El gobernador no está obligado a seguir el consejo de la mayoría; pero, en este caso, debe dar cuenta al secretario de Estado para Colonias de las razones que ha tenido para ello.

Su composición es variable, según el grado de autonomía de la colonia. Generalmente se compone de los funcionarios jefes de la administración colonial (miembros *ex-officio)*, frecuentemente completado por personalidades preeminentes o por representantes de entidades coloniales nombrados por el gobernador. Pero cuando la colonia tiene Gobierno responsable, el Consejo ejecutivo, o parte de él, se transforma en un Ministerio dependiente de la confianza del legislativo.

El Cuerpo legislativo.

No existe en todas las colonias, y su composición es, por lo demás, muy variable. Puede ser bicameral o unicameral, con mayoría o con minoría de miembros designados por elección, con mayoría o con minoría de funcionarios, etc. Sus funciones y atribuciones son igualmente muy variables, como veremos inmediatamente.

V. Tipos de Constituciones coloniales.

En un futuro próximo tendrán lugar, sin duda, grandes cambios en las Constituciones internas de algunas colonias, pues la prueba de la guerra ha servido para contrastar hasta qué punto cuenta Gran Bretaña con la lealtad de las distintas poblaciones, hasta qué punto tienen capacidad política y, por consiguiente, hasta dónde puede extender para algunas de ellas los principios del gobierno responsable o autónomo. Hay, así, una serie de proyectos, bien de federación de colonias para formar unidades capaces de una cierta autarquía, bien de ampliación

de su *sphere of liberty*. Pero, con todo, permanecerá la actual tipología constitucional aunque existan cambios respecto a los países que integren cada tipo. Tal tipología presenta las siguientes formas:

1. *Colonias con Gobierno responsable, pero con ciertas materias reservadas.*

1. A este tipo pertenece Rodesia del Sur, que forma un grado intermedio entre el Dominio y la colonia propiamente dicha. La Constitución decretada por las *Letters Patent*, de 1.º de octubre de 1923, establece que el gobernador actuará bajo la ayuda y consejo de un Ejecutivo formado por seis ministros, cuyo presidente lleva el título de *Premier*, y a los que no puede mantener en el poder más de cuatro meses si les falta la confianza de la Legislatura. Ésta se compone de dos Cámaras: el Consejo legislativo y la Asamblea legislativa. A imitación del sistema metropolitano, la Cámara Alta (es decir, el Consejo legislativo) carece de iniciativa en materia de Hacienda, debiendo aceptar o rechazar en bloque lo acordado por la Asamblea. En cambio, ésta tiene poder para legislar sobre toda clase de asuntos, e incluso para reformar la Constitución por dos tercios de votos del total; pero, en uno y otro caso, siempre que no afecten a las materias reservadas, a saber: política exterior, administración de los indígenas, sueldo del gobernador y otras dejadas a éste. La Asamblea se elige mediante sufragio censitario entre los habitantes blancos, pero asequible también a los de color en condiciones económicas y culturales semejantes a las de los blancos. Para las poblaciones indígenas organizadas en «Reservas», funciona, desde 1937, la *indirecte rulē* para asuntos locales.

2. Una versión más tímida y original de este tipo es Ceilán, cuya complicada Constitución, de 10 de marzo de 1931, establece un sistema inspirado en el gobierno de las Provincias indias según el Acta de 1919 (diarquía) y en ciertos métodos de la administración provincial inglesa (responsabilidad individual). Los órganos constitucionales son: *a)* el gobernador; *b)* el Consejo de Estado (Legislatura), compuesto de tres miembros funcionarios, ocho de nombramiento y cincuenta por elección con sufragio censitario; *c)* el Ministerio, formado por dos diferentes clases de miembros: 1) por tres funcionarios que tienen a su cargo las carteras de Asuntos Exteriores, Defensa y Servicios Públicos;

la de Justicia y la de Hacienda, y 2) por los presidentes de los siete Comités ejecutivos que nombra el Consejo de Estado en su seno para encargarse de la administración de las restantes materias; estos ministros desempeñan las carteras de Interior, la de Agricultura, la de Administración Local, la de Trabajo, Industria y Comercio, la de Educación, y la de Comunicaciones y Obras Públicas.

El gobernador debe ejercer sus funciones en cada una de estas siete materias, de acuerdo con el consejo y asentimiento de los ministros encargados de ellas, los cuales son, separada, pero no colectivamente, responsables ante el Consejo de Estado, debiendo dimitir cuando dejan de gozar de la confianza de éste. No se trata, pues, de un gobierno de Gabinete con responsabilidad solidaria. Además, la independencia del Consejo tiene las siguientes limitaciones: *a)* el gobernador puede rechazar a cualquiera de los ministros nombrados por el Consejo; *b)* puede devolver un *bill* para nuevo examen, o reservarlo para conocimiento de Londres, y Su Majestad puede desaprobarlo en plazo de dos años; *c)* finalmente, puede también, en caso de urgencia o de necesidad, tomar a su cargo la legislación y la administración sobre las materias transferidas.

En 1938, el gobernador, apoyado por el Consejo, ha recomendado al Gobierno británico la abolición de la actual estructura ministerial y su sustitución por un sistema normal de Gabinete; pero el Gobierno se ha limitado a prometer—en 1943—que, en el futuro, Ceilán tendrá pleno control sobre sus asuntos internos.

3. Birmania—que a consecuencia de la recomendación del *Report* de la Comisión Simon se convirtió, en 1937, en colonia separada de la India—tenía hasta el momento de la ocupación japonesa una Constitución similar, en líneas generales, a la del Gobierno central de la India. La legislatura estaba integrada por el Senado y la Cámara de Representantes. La mitad de los miembros del Senado eran nombrados por el gobernador y la otra mitad por la Cámara de Representantes, cuyos diputados eran nombrados por elección. El gobernador habría de actuar según el consejo de unos ministros responsables ante la Cámara Baja. Pero quedaban fuera del control ministerial los asuntos extranjeros, la defensa nacional, los derechos de las minorías, las medidas financieras y la administración de los territorios fronterizos o de régimen especial. Además, el gobernador tenía facultades para legislar por sí mismo en caso de necesidad y para suspender la Constitución. En todos

estos aspectos estaba sujeto a las directivas y era responsable ante el secretario de Estado para Birmania, cargo desempeñado por el secretario de Estado para la India.

4. Al tipo que estamos reseñando pertenecía también la Constitución de Malta de 1921, hasta que, después de varias suspensiones, fué definitivamente abolida en 1936.

2. *Colonias sin Gobierno responsable.*

A esta clase pertenecen aquellas colonias en las que la responsabilidad por la gestión pública tiene lugar solamente ante el Gobierno británico y no ante éste y la Legislatura colonial, como sucede en las del tipo anterior. Dentro de él hay que distinguir dos subtipos, según que posean o no un Cuerpo legislativo.

A) *Colonias con Cuerpo legislativo.*—A su vez, esta clasificación se desdobla en otras, según la estructura del Legislativo.

a) *Colonias con sistema bicameral, compuesto de una Cámara Alta de nombramiento por el gobernador y de una Cámara Baja electiva.*—A esta categoría pertenecen Bahamas, Barbados y Bermudas, cuyas Constituciones se remontan, en lo esencial, al siglo XVII. Los órganos de gobierno son el gobernador, auxiliado por un Consejo ejecutivo compuesto de miembros designados por él y que no tiene carácter de Ministerio, sino de mero órgano asesor. La legislatura se compone del gobernador y de las dos Cámaras: el Consejo legislativo y la Asamblea (*Representative Asembly*, en Bahamas; *House of Asembly*, en Barbados y Bermudas). El gobernador posee veto efectivo sobre los acuerdos de las Cámaras.

Tal sistema bicameral ha sido establecido recientemente en Jamaica por la Constitución de 1943—en vigor desde fines de 1944—, combinado con una estructura del Ejecutivo que le aproxima a las colonias con Gobierno responsable.

b) *Colonias con un Consejo legislativo en parte de nombramiento y en parte de elección.*—Según la proporción de los elementos integrantes, se distingue entre aquellas que poseen una mayoría electiva, como la Guayana británica desde la Constitución de 1943; las que tienen equilibrados ambos elementos, como Malta, desde 1939, y las en que domina el elemento de nombramiento, que son la gran mayoría de este

grupo, como Koenia, Rodesia del Norte, Sierra Leona, Costa de Oro, Mauricio, Islas del Viento, Honduras, Islas de Sotavento, Trinidad y los Establecimientos de los Estrechos. En muchas de estas colonias el sistema, o bien está conexionado con la *indirecte rule,* o bien tienen las poblaciones indígenas representación en los Consejos legislativos. Ejemplo característico en este sentido es el gobierno de las Islas de Fidji, cuyo Legislativo se compone del gobernador, dieciséis funcionarios, cinco europeos (tres por elección y dos por nombramiento), cinco fidjianos seleccionados por el gobernador entre los de una lista presentada por el Gran Consejo de jefes, y cinco indios. Los indígenas conservan una amplia esfera de gobierno autónomo, ejercida a través de los Consejos de aldea y de distrito; organización que es coronada por la reunión bienal del Gran Consejo de jefes, presidido por el gobernador.

c) Con una Legislatura totalmente de nombramiento, que puede dividirse a su vez, según que tenga o no mayoría de miembros funcionarios. A este tipo pertenecen Cambia, Zanzíbar, Uganda, las Islas Malvinas, Santa Elena, etc.

B) *Colonias sin Cuerpo legislativo.*—En estas colonias el gobernador actúa simplemente ayudado por el Consejo ejecutivo. Aunque el gobernador, *is the Legislature,* a veces hay también algunas instituciones representativas para asuntos puramente municipales. A esta categoría pertenecen Aden, Basutolandia, Gibraltar, las Islas Vírgenes, Chipre (desde 1931), Santa Elena, etc.

La isla de Tristán da Cunha.

Finalmente, a título de curiosidad, diremos unas palabras sobre el gobierno de Tristán da Cunha. Esta isla fué ocupada en 1816, en relación con el confinamiento de Napoleón en Santa Elena, y actualmente —desde 1938—es una dependencia de esta isla. Cuando en 1817 se retiró la guarnición, permaneció en ella el cabo de artillería William Glass, acompañado de su familia. Cinco años después llegaron dos hombres y seis años más tarde arribaron otros tres, que en 1827 encargaron cinco mujeres a Santa Elena. De esta pequeña comunidad, y de alguna otra persona que llegó por la isla, hay ahora una población de 185 habitantes. Hasta su muerte, la isla fué gobernada por Glass

y después por el más anciano de los habitantes. Actualmente no reside en ella ningún funcionario británico, y sus negocios temporales y espirituales son dirigidos por un pastor enviado por la «Sociedad para la propagación del Evangelio», que preside un «Parlamento» en el que tienen asiento los jefes de familia. Hay un Consejo de mujeres para asuntos femeninos é infantiles.

NOTAS AL CAPITULO XI

(1) Tales son:

Australia (aparte de los "territorios" continentales que no forman Estado dentro de la Federación): La Isla de Norfolk, Papua, ciertos territorios antárticos, Islas de Ashmore y Cartier; y Nueva Guinea, en calidad de mandato.

Nueva Zelanda: Parte de la región antártica, Islas de Cook, grupo de Islas de la Unión; y como mandato, Samoa.

Africa del Sur: Mandato sobre Africa sudoccidental. Sobre Basutolandia y Swazilandia, enclavados dentro de su territorio, y sobre Bechuanalandia, limítrofe del mismo, no tiene ninguna autoridad, si bien el Alto Comisario británico que gobierna estos territorios es al mismo tiempo Alto Comisario para el Dominio de Africa del Sur. Las pretensiones de la Unión, dirigidas a controlar estos territorios, han encontrado fuerte oposición en los indígenas.

(2) E. A. WALKER; *The British Empire. Its Structure and Spirit*. Oxford U. Press, 1944, pág. 464.

(3) A. B. KEITH: *The Governments of the British Empire*. Londres, Macmillan, 1936, págs. 464-65.

(4) Como contrapunto del verso virgiliano referido al Imperio romano, *Tu regere imperio populus memento*. Confr. sir ERNEST BARKER: *Ideas and Ideals of the British Empire*. Cambridge University Press, 1944, pág. 161.

(5) WALKER, ob. cit., pág. 100.

(6) La pervivencia del antiguo Derecho se refiere únicamente al privado, y, por consiguiente, rige en todas partes el Derecho penal inglés.

(7) Excepcionalmente, algunas colonias dependen del *Foreign Office* o del *Dominion Office*.

(8) Es comandante de las guarniciones locales; pero no, normalmente, de las fuerzas imperiales que se encuentran en la colonia, a las que, no obstante, puede utilizar en caso de necesidad y urgencia.

(9) Las *Letters Patent* (*litterae patentes,* cartas abiertas) son instrumento de expresión de las prerrogativas de la Corona; "patentes", significa aquí que son públicas para dar a conocer, contrapuestas, por tanto, a las *litterae clausae*.

(10) Ya conocemos la importancia que tuvieron las *Instrucciones* para el establecimiento del Gobierno responsable en los Dominios. Por lo que respecta

a las colonias, pueden citarse, como ejemplo expresivo, las *Instructions* dadas el 22 de abril de 1931 al gobernador de Ceilán:

I. "Instrucción general.—En el ejercicio de los poderes que le han sido conferidos por la *Ceylan (State Council) Order Council*, 1931, el gobernador deberá tener en cuenta nuestro deseo de favorecer por esta Orden la devolución a los habitantes de Ceilán de la responsabilidad de la gestión de los asuntos interiores de la isla.

"En todas las materias para las que esta Orden ha conferido poderes y funciones al Consejo de Estado o al Ministerio y a los Comités ejecutivos, el gobernador, en el ejercicio de la autoridad que le está reservada en estas materias, deberá examinar de la manera más favorable los puntos de vista y el consejo que a él le dé el cuerpo investido de estos poderes y funciones. En todas estas materias ejercerá su autoridad según su propio juicio; pero de tal suerte que consista más en inspección *(supervisory)* que en acción, y no actuará contrariamente a dichos puntos de vista y consejos, a menos que considere que lo requieran los principios de dicha Orden o su propia responsabilidad, según esa Orden."

II. "Consultas entre el gobernador y los ministros y comunicación de asuntos al Ministerio.—El gobernador deberá deliberar libremente con sus ministros y cuidar de estar al corriente de sus deseos, así como de los de las poblaciones de la isla. Deberá comunicar al Consejo de ministros todos los despachos oficiales que dirija a los secretarios principales de Estado, o reciba de ellos, sobre toda materia o función que interese al Ministerio o a un Comité ejecutivo, así como los demás despachos que juzgue pertinentes comunicar, a fin de informar a sus ministros del contenido de la correspondencia existente entre él y uno de nuestros secretarios principales de Estado." (Trad. del texto de la *Instrucción,* contenido en J. Delpech y J. Laferrière: *Les Constitutions Modernes,* t V, *Empire britannique,* etc. París, Sirey, 1933, pág. 135.)

CAPITULO XII

TERRITORIOS DE SITUACION ESPECIAL

Finalmente, nos queda por tratar de ciertos territorios que, no obstante su situación especial, forman parte, de una manera más o menos laxa o exclusivista, del Imperio británico. Tales situaciones se encuentran constituídas fundamentalmente por los condominios y las zonas de hegemonía británica. Que hayan tomado estas formas jurídicas se debe a una serie de circunstancias de diverso orden, tales como evitar complicaciones internacionales (condominio del Sudán), tener en cuenta los derechos de otro Estado (condominio de Nuevas Hébridas), necesidad de compromiso con las pretensiones de dominio con otra potencia (acuerdo anglorruso de 1907 sobre reparto de zonas de influencia en Persia) o con nacionalismos indígenas (Egipto), o bien sencillamente porque tal situación basta para asegurar el objetivo propuesto sin necesidad de preocupaciones administrativas y sin crear resistencias locales (caso de los Estados *glacis* de la India, y de las tribus del Golfo Pérsico), y hasta porque un simple tratado de alianza puede proporcionar mayor grado de poder efectivo que un mandato; así, cuando a iniciativa de Gran Bretaña se planteó el ingreso del Irak en la Sociedad de Naciones, y por consiguiente su declaración de Estado independiente y la cesación del mandato, no faltó quien hiciera observar que la situación era la misma, salvo que ahora el Reino Unido no estaba sometido al control de la Sociedad de Naciones con respecto a sus relaciones con el Irak.

I. Condominios.

1. *Nuevas Hébridas.*

Este grupo de islas del Pacífico fué colonizado por franceses e ingleses. Como resultado de esta situación se llegó en 1887 a un acuerdo entre Gran Bretaña y Francia, ratificado y completado por los nuevos convenios de 20 de octubre de 1902 y 6 de agosto de 1914, en los que se regulan los términos del condominio. A la cabeza de la administración hay dos comisarios residentes, uno francés y otro inglés. Existen unos servicios públicos generales para todos los habitantes de las islas y de gestión mancomunada y otros especiales para los súbditos de cada país. En el aspecto jurisdiccional, junto a los Tribunales consulares, hay un Tribunal internacional formado por un presidente neutral y por un miembro de cada país del condominio.

2. *El Sudán.*

El Sudán fué conquistado entre 1820-30 por el kedive de Egipto, Mohammed Ali, conquista continuada posteriormente por el kedive Ismael, que llama para administrarlo a europeos de distintas nacionalidades. Más tarde estalla una rebelión, creándose una especie de Estado independiente, bajo la soberanía del Mahdi, hasta que en 1898 un Ejército angloindio, mandado por el futuro lord Kitchener, derrota a su sucesor y ocupa el país. Mientras tanto, Gran Bretaña se había convertido en potencia dominante en Egipto, y por tanto tenía un interés fundamental en el Sudán, puesto que le daba el dominio de las aguas del Nilo; pero precisamente durante la campaña de lord Kitchener había tenido lugar el célebre incidente francobritánico, motivado por la pretensión francesa de establecerse en Fachoda junto al Nilo blanco, y aunque, como es sabido, el incidente terminó con la retirada de los franceses, se hacía preciso consolidar la situación; y como el argumento británico en la polémica con Francia había sido el de que aquella zona pertenecía al Sudán y éste a Egipto, la «fórmula» fué la creación de un «condominio» por el tratado angloegipcio de 19 de

enero de 1899, que aseguraba a Gran Bretaña el control efectivo del país.

La suprema autoridad civil y militar del Sudán pertenece al gobernador general, nombrado por Decreto egipcio, pero con el consentimiento, y designado de hecho, por el Gobierno británico; el mismo método se sigue para su revocación. Está asistido por un Consejo de cuatro funcionarios y cinco miembros de nombramiento. No depende del Ministerio de Colonias, sino del *Foreign Office*, y usa en sus comunicados e informes el lenguaje diplomático. Además, el *Sudan Political Service* es un Cuerpo aparte del *Colonial Service*. Pero prácticamente la administración del Sudán está inspirada en los mismos principios que la de una colonia, sin que el Gobierno egipcio tenga otro control que el de la aprobación del presupuesto. La participación de los funcionarios egipcios en los puestos—medios y subalternos—de la administración está sujeta a las alteraciones de las relaciones políticas angloegipcias.

II. Zonas de hegemonía.

Entendemos aquí por zonas de hegemonía (1) una serie de Estados y de grupos que, de manera más o menos precisa, caen bajo el *imperium* británico, sin que sirva de *substratum* a esta integración una comunidad sustancial con el Reino Unido, sin que tengan órganos comunes con el mismo y conservando desde luego su propia soberanía, y siendo algunos de ellos miembros inmediatos de la comunidad internacional. Pero están inordinados en el Imperio británico en el sentido de que el Reino Unido mantiene sobre ellos un influjo preponderante y decisivo, que se manifiesta principalmente: *a)* en un control práctico de su política exterior, y en la exclusión de la intervención de otras potencias sobre asuntos propios del Estado en cuestión; y *b)* en su incorporación activa o pasiva al sistema de defensa imperial. Aun concretado el concepto en estos términos resulta con todo amplio e impreciso: amplio, porque, desde el punto de vista fáctico, cabrían dentro de él una serie de Estados, y aun de Imperios coloniales, con una personalidad internacional tradicionalmente destacada y formalmente sin limitación alguna; e impreciso, porque, también desde dicho punto de vista, es una situación movediza, condicionada siempre por acontecimientos políticos, sobre todo en la hora presente. En consecuencia, aquí nos limitamos a la

hegemonía legalizada y concretamente a la legalizada por un tratado o convenio, prescindiendo, por consiguiente, de las hegemonías fácticas o de hecho.

1. *Egipto.*

Lo que Egipto representaba para la defensa del Imperio se puso ya de manifiesto cuando la estrategia napoleónica buscó en él una base de partida para el ataque a la India. Tiene entonces lugar la primera intervención británica, si bien en 1807 las tropas inglesas abandonan el país. Pero la apertura del Canal de Suez (1869) hace que Egipto pase de nuevo a primer plano de la atención de Gran Bretaña, que en 1875 adquiere al kedive sus acciones sobre el Canal. Como es sabido, la mala administración del gobierno egipcio da ocasión a la intervención de las potencias europeas, originándose el régimen de *doble control* (1876-1882): por acuerdo de los Estados acreedores, la Hacienda egipcia queda intervenida por dos comisarios de la Deuda pública (uno francés y otro inglés), a la vez que en el Gobierno el ministro de Obras públicas es francés, y el de Hacienda, inglés.

En 1882 estalla una insurrección nacionalista, y como resultado de ella y de la indecisión francesa se da lugar al régimen de ocupación por parte de Gran Bretaña. Desde entonces las relaciones angloegipcias han pasado por las siguientes fases:

A) *Régimen del llamado protectorado de facto.*—Egipto permanece *de iure* como provincia autónoma del Imperio otomano, gobernada por el kedive, que reconoce la *suzerain* del sultán, de modo que las relaciones entre Egipto y otros países se establecen mediante tratados con Turquía. Se nombran consejeros europeos para las distintas ramas de la administración, sujetos al cónsul general británico y responsables ante él. Existían así dos Gobiernos separados: «uno, el kedive y sus Cuerpos consultivos; otro, el cónsul general, en cooperación con los consejeros de los varios Ministerios, y algún que otro funcionario británico a quien quisiera consultar. Este último Cuerpo, de carácter no formal... en teoría, sólo debe dar órdenes administrativas; pero en la práctica era el sumo poder, siendo responsable solamente ante el *Foreign Office...;* sus decisiones eran transmitidas al Consejo de Ministros, que nominalmente aconsejaba, pero que de hecho ejecutaba las órdenes» (2).

B) *Régimen de protectorado* (1914-1922).—Como resultado de la entrada del Imperio otomano en la guerra al lado de las potencias centrales, el 18 de diciembre de 1914, una declaración unilateral británica proclama que «Egipto está colocado bajo la protección de Su Majestad, y constituirá, de aquí en adelante, un protectorado británico». Con ello Egipto deja de formar parte del Imperio otomano, y se convierte en formal el protectorado de hecho. En una nota dirigida al kedive, Gran Bretaña se compromete a defender a Egipto contra cualquier agresión, a proteger a sus súbditos y a impulsar el desarrollo económico y político del país; pero todas las relaciones del Gobierno egipcio con las potencias extranjeras serán llevadas a través del alto comisario británico. Durante la guerra es rechazado un ofrecimiento egipcio de cooperación activa.

C) *Régimen llamado de cuasi protectorado* (1922-1936). — Como consecuencia de la agitación nacionalista egipcia, el 28 de febrero de 1922, el Gobierno británico publica una declaración al pueblo egipcio y un mensaje a su soberano, a tenor de los cuales: 1) ha terminado el protectorado británico, convirtiéndose Egipto en Estado libre e independiente; 2) pero las siguientes cuestiones quedan categóricamente reservadas a la discreción de Su Majestad, y permanecerán en *statu quo* hasta que se llegue a un acuerdo entre ambas partes: *a)* seguridad de las comunicaciones imperiales; *b)* defensa de Egipto contra toda agresión directa o indirecta; *c)* protección de extranjeros y de minorías; *d)* el *status* del Sudán. Las proposiciones fueron aceptadas por Fuad I, que cambia su título de sultán por el de rey, y que nombra inmediatamente representantes diplomáticos en las principales capitales.

D) *Régimen de independencia y alianza.*—A partir de la postguerra, el nacionalismo toma un gran auge, de manera que Gran Bretaña se ve ante el problema de hacer compatible su irrenunciable posición de hegemonía en un punto clave para las comunicaciones imperiales, con las dificultades planteadas por un creciente y enérgico nacionalismo. Después de negociaciones con resultados solamente parciales (1930) se llega a un tratado definitivo el 26 de agosto de 1936. Finaliza, o más bien se limita, la ocupación militar de Egipto, y el alto comisario se transforma en embajador; pero se establece un régimen de consultas en materia internacional; Gran Bretaña queda autorizada a mantener guarnición en la zona del Canal de Suez y se hace cargo de la instrucción y equipamiento del Ejército egipcio; en caso de guerra, el Reino Unido

se compromete a prestar a Egipto ayuda activa, y éste a poner a disposición de aquél sus puertos, aeródromos, comunicaciones y, en general, las instalaciones militares precisas. Gran Bretaña renuncia a sus capitulaciones y se compromete a influir para la misma renuncia por parte de las otras potencias. No se fija duración del tratado, pero se acuerda una revisión facultativa cada diez años y una obligatoria cada veinte.

El 26 de mayo de 1937, Egipto es admitido como miembro de la Sociedad de Naciones. En julio de 1941 se creó en el Gobierno británico el cargo de secretario de Estado para Oriente Medio, con residencia en El Cairo, y un año más tarde, un representante británico en el Gobierno egipcio. No es necesario recordar lo que Egipto ha significado para la campaña de Africa y el aprovechamiento de Alejandría como base naval, mientras no fué posible la utilización de Malta.

2. *Irak.*

Muy similar a la de Egipto es la situación del Irak, Estado puente entre Asia Menor y la India, y muy importante desde el punto de vista de las comunicaciones aéreas imperiales. Este territorio fué puesto por la Sociedad de Naciones bajo la administración de Gran Bretaña en calidad de mandato. Tras un breve período de régimen militar, se dan los primeros pasos para la institución de un Gobierno provisional, creándose, a fines de 1920, un Consejo de Estado (de ministros), que, bajo el control británico, se ocupará del gobierno interior y de preparar las leyes constitucionales del país, que en agosto de 1921 se convierte en Monarquía. A partir de 1922, las relaciones derivadas del mandato fueron completadas por varios tratados, hasta que el de 1930 regula definitivamente las relaciones entre ambos Estados. Este tratado entraría en vigor cuando el Irak, recomendado por Gran Bretaña, pasase a formar parte de la Sociedad de Naciones, lo que sucedió en octubre de 1932. El tratado reconoce «la libertad, igualdad e independencia» de ambas partes, que establecen una alianza defensiva, obligándose a la consulta mutua en todas las cuestiones de política exterior que interesen a ambos; en caso de guerra o peligro inminente de ella, el Irak se compromete a dar sobre su territorio todas las facilidades y ayuda que pueda precisar Gran Bretaña, comprendido el uso de los medios de comunicación; ésta, a su vez, se compromete al apoyo militar activo del Irak; en tiempo de

paz, el Reino Unido puede mantener guarniciones en ciertos puntos durante un plazo de cinco años a contar desde la vigencia del tratado, así como bases aéreas; el Ejército del Irak será instruído y equipado por Gran Bretaña, y, en todo caso, el Irak se compromete a proteger en todas las circunstancias «las comunicaciones esenciales de Su Majestad británica».

3. *Otras zonas de hegemonía.*

Egipto e Irak son Estados en relación inmediata y permanente con la comunidad internacional; pero hay otras zonas hegemónicas constituídas por territorios que carecen de una vida internacional con tales cualidades y en los que el control británico es mucho más acusado, aproximándose a los protectorados, si bien Gran Bretaña no actúa con respecto a ellos con el sistema administrativo de protectorado.

1. En tal situación están los llamados Estados *glacis* de la India, así denominados por su papel para la defensa de la India en comparación con la de una fortaleza. Tales Estados servían a realizar el deseo de Gran Bretaña de no tener frontera directa en la India con ninguna gran potencia. Hubo así fricciones motivadas por repartos de influjos o de zonas de influencia: con Francia, con respecto a Sián (hoy, Tailandia), y con Rusia, con respecto a Afghanistán y Persia (hoy, Irán); pero actualmente, estas situaciones, cuando menos, están sujetas a nueva estructuración (3).

Estado típico en el aspecto que nos ocupa es el Nepal, situado al norte de la India, que goza de completa libertad en sus asuntos internos, pero que por un tratado estaba obligado a admitir un residente británico, y no podía tomar europeos a su servicio ni establecer relaciones con otros Estados más que a través del Gobierno de la India; además, éste tenía un derecho de recluta en el Nepal (los famosos regimientos *gurkas*). Un tratado de 1923 reconoce la «recíproca» independencia de ambas partes en asuntos internos y externos, el residente se transforma en ministro plenipotenciario y el Nepal mantiene un representante del mismo rango en Londres. Además, por los servicios prestados en la guerra de 1914-18, Inglaterra hace al Nepal un regalo anual de un millón de rupias. El Estado de Bhutan, al este del anterior, está también obligado (por tratado de 1910) a someter sus relaciones al control del Gobierno de la India, recibiendo 100.000 rupias anuales.

Desde muy antiguo se ha considerado al Golfo Pérsico como parte integrante de la zona avanzada de defensa de la India; pero pasa a primer plano en el siglo presente, primero con los intentos rusos de penetración y con el asunto del ferrocarril a Baddad, y más tarde, por la gran importancia del Golfo para las comunicaciones aéreas. La dirección y responsabilidad de las relaciones británicas con los pueblos de esta zona corresponde al residente político del Golfo Pérsico, dependiente del Gobierno de la India. Por un tratado de 1920, el soberano de Bahrain se compromete a no hacer tratados con otro Estado sin intervención de Gran Bretaña. Similar es la situación de Oman, ratificada por tratado de 1939. Las tribus independientes de la costa de los Piratas se comprometen (tratados de 1820, 1853 y 1892) a no ejercer la piratería ni el comercio de esclavos, a no entrar en relación con otra potencia que no sea el Gobierno británico, a no recibir agentes extranjeros y a no ceder por compra u otros procedimientos parte alguna de sus territorios a otro Estado que no sea el británico.

NOTAS AL CAPITULO XII

(1) Empleamos la expresión "hegemonía", en vez de "influencia", porque, aun con ser un término amplio, es con todo más preciso que el de "influencia", pues si bien toda hegemonía es influjo, no todo influjo es hegemonía, sino precisamente el "influjo predominante y decisivo". (Conf. TRIEPEL: *Die Hegemonie. Ein Buch der führenden Staaten*. Stuttgart, Kohlhammer, 1943, página 141, y en general la parte tercera.) Cierto que también el concepto de hegemonía es mucho más amplio que las situaciones aquí descritas; pero ya precisamos en el texto el sentido con que es empleado en esta ocasión.

(2) CARMAN: *England and the egipcian problem*. En *Political Science Quarterly*, t. XXXVI, año 1921, pág. 56.

(3) Actualmente, y por la duración de la guerra, existe un reparto de influencia sobre Irán entre la Unión Soviética y el Reino Unido. Se trata, por tanto, de una situación, en principio, provisional.

EPILOGO

(SOBRE LA POLÍTICA DE PODER Y EL FUTURO DEL IMPERIO.)

I

Las páginas anteriores nos han mostrado cómo el Imperio británico encierra en su seno toda una gama de formas jurídicas, desde el vínculo feudal, desde la *suzerain* con que los príncipes indios están unidos a la Corona británica, hasta el tratado internacional o hasta la convención constitucional, quizá el producto más depurado de las modernas formas políticas occidentales. Al mismo tiempo representa toda una escala de grados de poder que van desde la dominación a la mera *auctoritas*, desde la ilimitada decisión imperativa sobre cualquier materia hasta la simple sugestión de actuar en un determinado sentido.

La explicación de tan rica variedad se debe sin duda a una serie de factores, tanto de índole accidental como de índole sustancial; pero puede destacarse como muy importante la proyección imperial de la vivencia de los principios estructurales del Estado inglés, en el que es tan difícil determinar en qué momento acaba, por ejemplo, la constitución estamental y comienza la moderna constitución representativa; en el que el Gabinete, por ejemplo, es una superposición de diversas formas históricas, que, como se ha hecho notar, hacen de él un muestrario vivo de la evolución de los antiguos Consejos a los modernos Ministerios, en el que, junto a títulos de sabor arqueológico, como el de «Canciller del Ducado de Lancaster» o de «Presidente del Consejo de Comercio» *(Board of Trade)*, están el de ministro de Sanidad o el de Coordinación de Defensa. Pero de la misma forma que esta variedad de títulos y de instituciones está lejos de constituir un museo de formas muertas, sino que representa, por el contrario, la posi-

bilidad de incorporación de antiguas instituciones a tareas nuevas, de la misma forma que la variedad de composición se diluye en una unidad de función y de normas de actuación, así también la diversidad de las relaciones imperiales representa solamente otras tantas posibilidades de integración para lograr un efecto unitario de actuación con respecto a un fin.

Ello nos parece aún más claro si consideramos que entre la amalgama histórica de las formas metropolitanas y la de las formas políticas imperiales hay una diferencia fundamental: en general, las primeras han quedado como residuos históricos, mientras que las segundas han sido, en ocasiones, conscientemente creadas. Y este acudir a fórmulas de otra época es expresión del espíritu realista de la política británica: el mundo no ha sido hasta ahora una existencia homogénea, sino que ha sido y es una coexistencia de comunidades y pueblos con diversos grados de civilización y de cultura, con diversas concepciones del mundo y de la vida, con desigual desarrollo económico, etc.; en fin, una superposición no sólo de distintos caracteres, sino también de distintas etapas del desarrollo histórico—al menos vista la Historia desde el ángulo europeo—, y es claro no ya que cada uno exige diferentes sistemas de administración, sino que incluso el mismo lazo de vinculación imperial, para que actúe verdaderamente de momento integrador eficaz, ha de estar de acuerdo con el grado de desarrollo y la morfología espiritual de cada comunidad. Y así, con respecto a los Principados «medievales» y orientales de la India, acostumbrados a su vasallaje más o menos efectivo al Gran Mogol, se establece una relación jurídico-política feudal con el rey de Inglaterra; es decir, una relación medieval, como corresponde a una situación medieval; una relación personal, como adecuada a príncipes de pueblos orientales todavía al margen del proceso de objetivación de la cultura y de la política (1); del mismo modo que para pueblos que han alcanzado conciencia nacional, y no unidos a Gran Bretaña por una comunidad sustancial, se acude al tratado internacional de amistad y alianza.

Pero, además de esta serie de relaciones jurídicas, que, como hemos dicho, son otros tantos medios de integración, hay también toda una matización en cuanto a la intensidad del poder, con la tendencia general a pasar de las formas autoritarias a las de gobierno autónomo, o a las de independencia bajo hegemonía británica. Cierto que es una tendencia general, no absoluta, en la que no faltan ni excepciones ni

retrocesos. Pero, con todo, en el Imperio británico se manifiesta de manera clara ese fenómno, que algunos sociólogos modernos (WIESER, VIERKANDT) conocen con el nombre de ley de la violencia decreciente; es decir, de constante debilitamiento del grado de violencia y dominación del poder.

En la historia del pensamiento político hay dos concepciones polares sobre el poder: el poder como fin en sí mismo (lo que se ha llamado por unos la «santificación» y por otros la «demonización» del poder), o el poder como medio para un objeto—hay también una caricatura del primero: el empleo de una fraseología de poder sin contar con los medios reales de poder. Los ingleses se han mantenido apegados a la segunda tesis: lo que interesa es conducir a los demás a un determinado fin, llevarles a cooperar en una tarea, y el poder, concretamente el poder de dominación, es simplemente un medio, un instrumento al servicio de ese fin, que tiene como función la superación de las resistencias que se opongan al objeto planteado. Por tanto, la intensidad de dominación dependerá de la intensidad de la resistencia, bien sea ésta debida a factores subjetivos, es decir, a motivos de oposición política, bien a factores objetivos, como que el grado de desarrollo cultural de un pueblo no le permita incorporarse por sí mismo a la tarea común. En consecuencia, si la adhesión se logra de una manera espontánea, y si, supuesta ésta, la parte integrante del Imperio puede cumplir por sí misma la misión que le corresponde; es decir, si los fines a que sirven los medios de poder dominante han sido alcanzados, entonces sobran tales medios.

Por otra parte, el poder es de aplicación delicada y, en todos los sentidos, costosa; de tal manera que el poder que ata puede encontrarse a sí mismo atado, y el empleo de medios superfluos de poder en un punto puede llevar a no disponer de los necesarios en otros; incluso, en fin, puede ser contraproducente para el objetivo propuesto. Así, pues, también a la política del poder puede y debe aplicársele el principio de economía de fuerzas. Los británicos no sólo han hecho una permanente aplicación de este principio—no sin sus fallos—, sino que puede afirmarse que su política está inspirada por conceptos y categorías económicas. Se trata de una concepción del poder colocada bajo el principio económico: obtener el mayor resultado posible con el menor esfuerzo posible. Si lo que se pretende es que ninguna potencia estorbe las costas del Golfo Pérsico, basta con asegurarse de que sus tribus no establecerán

relaciones con ningún Estado, sin necesidad de mantener guarniciones en dichas costas. Se trata también de la aplicación de otro principio derivado del anterior, y que es directivo de la producción económica, a saber: que el rendimiento cubra los costos en forma que deje margen para un beneficio; es decir, que si el «costo» de poder que exige sostenerse sobre un país es tan grande que no esté en proporción al beneficio que reporte a la metrópoli o al Imperio, es preferible o su abandono o encontrar una fórmula «económica». Podría continuarse este paralelismo entre lo político y lo económico, destacando, por ejemplo, la serie de situaciones «marginales» que encierra el Imperio en comparación con las que se dan en el campo económico; pero puede concluirse haciendo notar lo grato que es a los ingleses emplear el término «comunidad de intereses»—si bien aquí la palabra interés no se agota en su significación económica—, con la que tratan no sólo de apoyar, sino, en lo posible, de sustituir las relaciones de mero poder. Donde existe comunidad sustancial bastan sus vínculos para asegurar o servir de *substratum* a la unidad; pero donde no existe se trata de crear y de hacer comprender lo común de los intereses. Cierto que comunidad y sociedad—y realmente de esto último se trata cuando se habla de comunidad de intereses—exigen también normalmente un poder; pero de lo que se trata es de que la relación básica esté constituída por otra cosa que por la mera relación de dominio. Y es significativo que, si bien no faltan alusiones a la función misional del Imperio en el mundo como entidad necesaria para la paz, raramente se apele—a no ser con referencia a los Dominios—a ideas tales como las de comunidad cultural, de destino, de servicio, etc., ideas que, cuando responden a una realidad, son verdaderamente eficaces; pero que cuando no responden a ella son ganas de perder el tiempo o un compás de espera para algo más eficiente; a lo que los ingleses gustan apelar no es a estas representaciones, sino a la comunidad de intereses; es decir, a algo que en cualquier caso afecta radicalmente a la existencia, y que, por consiguiente, vincula de manera fundamental. En una palabra: se trata de una cuidadosa administración del poder, del que se hace el menor y más escogido uso posible; así, por ejemplo, durante la guerra actual, ni en la India ni en ninguna colonia se ha impuesto el servicio militar obligatorio, probablemente porque las aportaciones voluntarias eran suficientes a las necesidades; asimismo, los pasos en la concesión de autonomía o independencia a un país pueden representar ahorro de

elementos de poder (2). Cierto que el sistema, como todos, no deja de tener sus quiebras, y al igual que decía Napoleón del arte de la guerra, sus principios son simples, y toda la dificultad radica en la ejecución.

Ahora bien: esta concepción instrumental y económica del poder le hace particularmente apto para adaptarse a la materia sobre la que se aplica, y nos aclara la gran variedad de sus formas, de su intensidad de dominación y el carácter dinámico y a veces impreciso del Imperio británico.

II

Pero por debajo de toda esta matización de grados de poder existía tradicionalmente un hecho indiscutible y que significaba mucho como momento integrador del Imperio, a saber: la posición de Gran Bretaña como potencia hegemónica mundial. Esta circunstancia la convertía en centro indiscutible del Imperio, y a todas las partes autónomas, en su séquito. Pero es claro que esta situación de poderío de Gran Bretaña ha cambiado actualmente, y que esta circunstancia sitúa al Imperio ante nuevos problemas. Dicho cambio de situación se manifiesta en tres aspectos: primero: la disminución sufrida por Gran Bretaña en calidad de potencia mundial; es decir, que si bien el Reino Unido es en sí ahora más fuerte que lo era, por ejemplo, hace treinta años, no posee en cambio el mismo coeficiente de poder mundial; segundo: durante el pasado siglo, y en realidad hasta la presente guerra, era la única potencia mundial efectiva y el único poder que verdadaderamente desarrollaba una *Weltpolitik;* pero hoy, después de una guerra con un teatro y unos fines literalmente mundiales, en la que no ha sido dirigente, sino copartícipante, y cuando tres hombres se reúnen para decidir el orden todo del planeta, no es necesario esforzarse en demostrar que la situación ha cambiado. Tercero: frente a los Dominios con escasa población e industrialización, Gran Bretaña era el poder inconmensurablemente más fuerte del Imperio; sin duda que hoy continúa siendo el poder más fuerte; pero quizá también en menor proporción, pues la guerra ha dado a los Dominios un poderoso impulso de industrialización y una tendencia a bastarse por sí mismos en lo que sea económicamente posible.

Estas tres circunstancias han de tener importantes repercusiones sobre la estructura de las relaciones de la *Commonwealth* en particular,

y del *British Empire* en general. Anteriormente, cuando Gran Bretaña era sin disputa la primera potencia mundial; cuando su escuadra era superior a las demás, y cuando era la potencia dirigente y en realidad la más poderosa de cualquier coalición, los Dominios podían confiar en Gran Bretaña para su defensa con certeza y seguridades absolutas, a la vez que Gran Bretaña podía hacerse cargo de la parte más importante de esta responsabilidad; además, el potencial de los Dominios era harto restringido en comparación con el de la metrópoli, y su experiencia diplomática, nula o casi nula. De aquí que, como hemos explicado en uno de los capítulos de este libro, el sistema se basase en una armonización de igualdad de *status* con la situación fácticamente preponderante del Reino Unido, y en esta armonización radicaba uno de los pilares de la unidad del Imperio. Los Dominios apenas tenían prácticamente política exterior autónoma; en lo esencial puede decirse que eran un séquito que seguía al Reino Unido. Pero hoy algunas de las premisas de esta situación han cambiado; como dice, por ejemplo, el político conservador sir Edward GRIGG, «Gran Bretaña puede ser todavía una gran potencia, igual a cualquiera otra, en asociación con las demás naciones de su familia; pero ya no puede ser una gran potencia mundial, proveyendo por sí sola a la seguridad y progreso de un vasto Imperio dependiente» (3).

¿Qué repercusiones para el futuro del Imperio tendrá esta situación de disminución de la cuota de poder mundial y con respecto a los Dominios del Reino Unido? No es nuestro oficio profetizar; pero más fundado en testimonios ajenos que en la imaginación propia, nos atrevemos a decir que probablemente dos: un aumento de la vida internacional de los Dominios, pues, como dice el autor citado, «Canadá no puede permanecer independiente [la palabra se emplea, naturalmente, en un sentido amplio] de los Estados Unidos; Australia, Nueva Zelanda y Africa del Sur pueden encontrar seguridad en la misma órbita»; pero, como sabemos, el sistema constitucional de la *Commonwealth* posee la flexibilidad necesaria para tal posibilidad. En segundo lugar, se producirá quizá una descentralización en la organización del Imperio, paralela a una integración regional de territorios con posibilidades de complementación estratégica y económica, no solamente de los Dominios entre sí, sino también, como propone el general Smuts, entre éstos y las colonias, y que en todo caso aumentará la magnitud de la función y *stature* de los Dominios en el seno de la *Commonwealth*. Como ya

hemos visto, el sistema se ha iniciado en algunos puntos durante la guerra.

Tales son los dos resultados que parecen estar contenidos en las premisas que encierra el actual momento histórico del Imperio, y que no significan una quiebra de la *Commonwealth* ni de sus principios constitucionales, sino más bien un éxito de éstos en cuanto que, en virtud de su flexibilidad, permiten, sin necesidad de ser sustancialmente alterados, la adecuación a la nueva situación. Pero en todo caso, el futuro reserva al genio político británico el problema de encontrar una fórmula de armonización entre la vida política internacional efectiva de los Dominios—es decir, su igualdad de estatura y de estatuto, y su necesidad de entrar en relaciones estrechas con otras potencias—con la unidad del Imperio, y la de armonizar la existencia de otras potencias mundiales con la seguridad de las tierras y de las comunicaciones imperiales.

La Lagoa (La Coruña), julio de 1945.

NOTAS AL EPILOGO

(1) La palabra *suzerain* se ha usado también modernamente para designar ciertas relaciones jurídicointernacionales similares a las de protectorado; así, por ejemplo, la misma Inglaterra la emplea, entre otros casos, en el tratado de protección con la República del Transvaal de 3 de agosto de 1881. Pero en estos casos no responde a su esencia feudal, lo que sí sucede, en cambio, de una manera patente con respecto a los príncipes indios.

(2) Así, por ejemplo, he aquí algunos datos de la reducción de las guarniciones británicas en el Irak en conexión con la ampliación de la esfera de autonomía y más tarde de independencia de este país:

AÑO	TROPAS BRITÁNICAS
Marzo 1921.......	Treinta y tres batallones, seis regimientos de Caballería, dieciséis baterías, seis compañías de Zapadores Minadores, cuatro compañías de carros y cuatro escuadrones de la RAF.
Octubre 1922......	Nueve batallones, dos baterías, una compañía de Zapadores Minadores, cuatro compañías de carros y ocho escuadrones de la RAF.

AÑO	TROPAS BRITÁNICAS
Octubre 1923......	Seis batallones, dos baterías, una compañía de Zapadores Minadores, cuatro compañías de carros y ocho escuadrones de la RAF.
Octubre 1925......	Cuatro batallones, una compañía de Zapadores Minadores, tres compañías de carros y ocho escuadrones de la RAF.
Octubre 1927......	Dos batallones, una compañía de Zapadores Minadores, dos compañías de carros y cinco escuadrones de la RAF.
Octubre 1930......	Una compañía de carros y cuatro escuadrones de la RAF.

(Datos tomados del *Special Report by His Majesty's Government... to the Council of the League of Nations on the progress of Iraq during the period 1920-1931*, págs. 47-48, sin lugar de impresión ni año.)

(3) EDWARD GRIGG: *The British Commonwealth. Its Place in the Service of the World*. London, Hutchinson and Co., s. a. (1944), págs. 30-31.

ANEXOS

NOTA BIBLIOGRAFICA

Renunciamos a dar una lista detallada de obras sobre el Imperio británico, creyendo preferible remitir al lector interesado a los dos trabajos de EVANS LEWIN:

Best Books on the British Empire: A bibliogrphical Guide for studens, que constituye el número 10 de las *Royal Empire Society Bibliographies,* Londres, Royal Empire Society, 1943, donde se contiene una lista ordenada por materias de los trabajos más interesantes publicados sobre el tema.

Constitutional Relations of the British Empire. List of publications issued during the years 1926-32. Londres, Royal Empire Society and Royal Institute of International Affairs, 1933.

ANEXO NUMERO 1

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA, EXTENSIÓN Y POBLACIÓN DE LOS TERRITORIOS DEL IMPERIO BRITÁNICO.

EUROPA

TERRITORIOS	KM^2	POBLACIÓN
Reino Unido de la Gran Bretaña y Norte de Irlanda (con las islas del Canal)...	242.632	47.899.027
Eire.	68.873	2.989.700
Gibraltar.	5	20.339
Malta	316	260.000

ASIA

TERRITORIOS	KM^2	POBLACIÓN
Chipre.	9.282	365.372
Palestina	26.000	1.501.698
Transjordania	40.000	300.000
Aden (Colonia y Protectorado, incluído el Yemen	280.000	650.809
Ceilán	65.608	6.079.281
Imperio Indio:		
India Británica	2.234.130	295.808.722
Estados Indios	1.845.395	92.973.000
Birmania	677.570	14.667.146
Malasia Británica *(Straits Settlements)*.	4.143	1.357.854
Federación de Estados Malayos..	71.239	2.169.313

TERRITORIOS	KM²	POBLACIÓN
Estados Malayos no federados (Johore, Kedah, Perlis, Kelantan, Trengganu).	60.882	1.903.791
Borneo Septentrional	80.000	284.813
Brunei	7.000	39.387
Sarawak	130.000	490.585
Hong Kong	1.013	1.071.893

AFRICA

Colonia y Protectorado de Gambia	10.368	199.520
Costa de Oro	200.700	2.869.854
Togo (zona británica)	34.200	293.714
Nigeria (Colonia y Protectorado)	871.470	19.390.545
Camarones	80.289	817.616
Colonia y Protectorado de Sierra Leona.	70.580	1.776.822
Unión Sudafricana (Dominio)	1.222.242	9.589.898
Africa Sudoccidental (mandato de la Unión Sudafricana)	836.114	357.788
Basutolandia	30.344	562.311
Bechuanalandia	712.000	265.756
Swazilandia	17.363	156.715
Rodesia del Sur	745.760	1.435.290
Rodesia del Norte	386.000	1.364.000
Nyasalandia	98.133	1.680.209
Tanganica	937.634	5.251.092
Kenya	583.000	3.500.352
Uganda	242.700	3.790.689
Zanzíbar	2.642	235.428
Somalia	176.000	344.700
Sudán	2.511.005	5.900.000
Mauricio	1.865	414.000
Séchelles	405	29.803
Santa Elena y sus dependencias (Ascensión y Tristan da Cunha)	326	4.788

TERRITORIOS	KM²	POBLACIÓN
AMERICA		
Dominio del Canadá	9.543.255	11.419.896
Terranova	110.697	284.872
Labrador	601.905	4.716
Bahamas	11.406	66.908
Bermudas	50	32.086
Barbados	430	190.939
Jamaica (con la Isla de los Caimanes y otras dependencias)	11.589	1.186.142
Islas del Viento *(Windward Islands)*:		
Dominica	790	51.951
Granada	344	89.415
Santa Lucía	604	69.084
San Vicente	389	57.586
Islas de Sotavento *(Leeward Islands)*:		
Antigua	440	34.527
Barbuda	161	1.000
Montserrat	84	13.720
San Cristóbal-Nieves	396	37.994
Islas Vírgenes	150	6.500
Honduras Británica	22.268	58.759
Guyana Británica	231.749	337.521
Trinidad y Tobago	5.118	464.889
Islas Malvinas *(Falklands Islands)*	14.550	2.425
OCEANIA		
Commonwealth de Australia	7.704.022	7.031.222
Dependencias de Australia:		
Isla de Norfolk	36	896
Papua	234.494	300.000
Nueva Guinea	240.000	627.283

TERRITORIOS	KM²	POBLACIÓN
Territorio antártico australiano	Desconocido (en 1942)	Nula (en 1942).
Nueva Zelanda	268.998	1.640.901
Dependencias de Nueva Zelanda:		
Islas Cook y otras..........................	498	17.646
Islas de la Unión	10	1.191
Samoa Occidental..........................	2.904	60.930
Territorio antártico de N. Zelanda.	Desconocido (en 1942)	Nula (en 1942).
Fidji	19.256	215.030
Alta Comisaría del Pacífico Occidental:		
Islas de Salomón..........................	38.000	94.066
Islas Gilbert y Ellice..................	466	34.703
Tonga.	1.010	34.130
Nuevas Hébridas	14.763	40.000
Nauru.	22	3.460
TOTAL....	34.707.182	555.793.786

Los datos sobre la población están tomados del folleto de A. B. KEITH: *The British Commonwealth of Nations*, London, British Council, 1944, y responden, en general, a censos entre 1939-1942.

ANEXO NUMERO 2

(Nota al capítulo IX, partes II y III.)

LAS RELACIONES CONSTITUCIONALES DE LA «COMMONWEALTH» A LA LUZ DE LA ABDICACIÓN DE EDUARDO VIII.

La abdicación de Eduardo VIII representa un caso práctico singularmente apropiado para darnos cuenta del funcionamiento de las relaciones constitucionales de la *Commonwealth* y de los problemas que la laxitud de éstas pueden plantear.

1. Como es sabido, la cuestión fué originada por la pretensión del rey Eduardo VIII de contraer matrimonio con la señora Simpson. El *Premier* británico Mr. Baldwin hace saber al monarca que, creyendo interpretar los sentimientos populares, estima que la señora Simpson no reúne condiciones para convertirse en reina de la Gran Bretaña. En la tercera de las entrevistas (25 de noviembre de 1936), el rey inquiere del *Premier* su opinión sobre las posibilidades jurídicas y políticas de contraer un matrimonio morganático. Mr. Baldwin se muestra pesimista sobre dicha posibilidad, pero expresa no puede dar respuesta formal sin consultar con los demás miembros del Gabinete y con los *Premiers* de los Dominios. El rey le indica que verifique tal consulta.

2. A partir de ahora, el asunto sale de la esfera oficiosa para penetrar en la oficial. El *Premier* del Reino Unido, después de consulta confidencial con sus colegas de los diferentes Dominios, sugirió el 5 de diciembre que los Gobiernos de la *Commonwealth* dieran directa y formalmente consejo al rey sobre estas tres posibilidades: matrimonio ordinario, matrimonio morganático, abdicación. Todos los Dominios, a excepción de Irlanda, que se inhibió, aun suplicando al rey que per-

maneciera en el trono, se pronunciaron contra cualquier especie de matrimonio, y, si éste tenía lugar, por la abdicación. Así, pues, el problema fué tratado de común acuerdo entre todos los miembros de la *Commonwealth.*

3. A ello obligaba la esencia misma de la *Commonwealth,* puesto que, como sabemos, la Monarquía es la única institución verdaderamente esencial a ella, dado que el vínculo sustancial entre todos sus miembros está constituído por «la común lealtad a la Corona». Se trataba, por tanto, de una cuestión que interesaba vitalmente a todos los Dominios, y existía una convención constitucional según la cual ningún ministro puede aconsejar al rey en materias de competencia común sin previa consulta con los demás Gobiernos; como materia que interesaba a todos, la Corona tenía que ser aconsejada por todos.

Pero, aparte de este principio de carácter general, existían otras normas tocantes al problema de la sucesión de la Corona, y a las que es conveniente aludir antes de seguir adelante:

a) La convención aprobada por la Conferencia Imperial de 1930, e incorporada al preámbulo del Estatuto de Westminster, según la cual «toda modificación de la ley sobre la sucesión del trono o de los títulos reales debe obtener el asentimiento, tanto de los Parlamentos de todos los Dominios como del Parlamento del Reino Unido».

b) La convención aprobada por la misma Conferencia e incorporada también al preámbulo del Estatuto, según la cual ninguna ley del Parlamento del Reino Unido se extenderá a ningún Dominio, a no ser «a requerimiento y con el consentimiento de este Dominio». Por consiguiente, cualquier ley referente a la sucesión del trono, aprobada por el Parlamento de Londres, no podrá formar parte del orden jurídico de los Dominios más que si éstos lo requieren y asienten a ello.

c) Esta convención está complementada por una norma de Derecho estricto expresada en la sec. 4.ª del Estatuto, que establece que «ningún Acta del Parlamento del Reino Unido... será considerada como extendida a un Dominio como parte integrante del Derecho de éste, a menos que sea *declarado expresamente en el Acta* que el Dominio ha requerido y consentido la aprobación de ella».

Pero, como sabemos (confr. *supra,* pág. 180, nota 22), según la sección 10 del Estatuto, el precepto anteriormente transcrito no era aplicable a Australia y Nueva Zelanda, a menos que fuera adoptado por sus Parlamentos; adopción que no había tenido todavía lugar en

diciembre de 1936. Así, pues, había unas reglas (las convenciones constitucionales) que regían para todos, y otra (la sec. 4.ª del Estatuto) que sólo regía para Canadá, Africa del Sur e Irlanda.

4. El rey se decide por el matrimonio, y el 10 de diciembre firma el «instrumento de abdicación». Según la opinión, si no absoluta (puesto que no fué la de Africa del Sur), sí general entre los miembros de la *Commonwealth*, la abdicación de un monarca y la ascensión al trono de su sucesor no se perfecciona con el mero acto de abdicación por parte del rey, sino que precisa ser expresada estatutariamente; es decir, su conversión en ley del Parlamento. En consecuencia, el rey envía un mensaje al Parlamento del Reino Unido y a los de los Dominios, en el que expresaba su deseo de que, sin dilación de ningún género, se diera inmediatamente vigencia al «instrumento de abdicación». Presentado el *bill* al Parlamento del Reino Unido, ese mismo día se consulta a los Dominios sobre su posición ante el problema de la abdicación: Irlanda se inhibe de nuevo; Canadá, Australia y Nueva Zelanda asienten a la alteración e indican su deseo de que la ley del Parlamento del Reino Unido pase a formar parte de su propio orden jurídico; Africa del Sur asiente, pero no desea que el Acta del Parlamento pase a formar parte de su propio Derecho.

En consecuencia, el 11 de diciembre de 1936 fué promulgada la *His Majesty's Declaration Act*, en cuyo preámbulo se decía: «Considerando que como consecuencia de la comunicación a los Dominios de Su Majestad de dicha declaración y deseo, el Dominio del Canadá, conforme a lo prevenido en la sec. 4.ª del Estatuto de Westminster de 1931, ha requerido y consentido el establecimiento de este Acta, y la *Commonwealth* de Australia, el Dominio de Nueva Zelanda y la Unión Sudafricana, han asentido a ella», etc.; a continuación se declara vigente el Acta de abdicación de Eduardo VIII, se excluyen a sus futuros hijos del trono y se proclama como sucesor al miembro más próximo de la Real Familia. Se expresa, pues, el «requerimiento y consentimiento» del Canadá, puesto que a ella le era aplicable la sec. 4.ª del Estatuto, que obliga a que tal requerimiento y consentimiento fuese expresamente *mencionado* en el Acta. En cambio, con respecto a Africa del Sur, Australia y Nueva Zelanda, se habla solamente del asentimiento: en el caso de Africa del Sur, porque indicó que no deseaba que dicha Acta formara parte de su propio orden jurídico; en el de Nueva Zelanda y Australia, porque, si bien por convención constitu-

cional ninguna ley del Parlamento de Londres podía formar parte de su propio orden jurídico más que a su requerimiento y asentimiento, sin embargo, dicha convención no estatuía la necesidad de que dicho requerimiento y consentimiento fuesen expresados en el Acta en cuestión.

5. Pero más interesante que esto es que, con ocasión de esta crisis constitucional, se manifestó también un importante problema derivado de la multiplicidad de la Corona británica. En virtud del asentimiento dado por los Dominios del Canadá, Australia y Nueva Zelanda al Acta de abdicación y a la incorporación de ésta al orden jurídico de aquéllos, Eduardo VIII había dejado de ser rey de estos países para serlo Jorge VI el día 11 de diciembre. Pero no fué éste el caso para Africa del Sur y para Irlanda.

En virtud de la sec. 2.ª de la *Union Statute Act* de 1934, de Africa del Sur, ninguna ley del Parlamento de Londres puede extenderse a la Unión como parte integrante de su Derecho a menos que lo sea por un Acta del propio Parlamento del Dominio; es decir, que no basta la adhesión, sino que se requiere un acto legislativo especial. Por consiguiente, aunque el Gobierno de la Unión comunicó a Londres que consideraba necesario el cambio de monarca y la exclusión del trono de los herederos de Eduardo VIII (razón por la cual es incluída en el preámbulo), sin embargo, hizo saber al mismo tiempo que no deseaba que el Acta de abdicación del Parlamento del Reino Unido extendiera su vigencia a Africa del Sur. Pero, por otra parte, consideró que en lo referente al cambio de monarca no era necesaria una ley, sino que bastaba el mero acto personal de abdicación para que automáticamente reinara el miembro más próximo de la Real Familia; y a consecuencia de este razonamiento proclamó rey a Jorge VI el 10 de diciembre, al tiempo que para el resto de la *Commonwealth* (excepto Irlanda) lo era todavía Eduardo VIII; por otra parte, no consideró excluídos de los derechos al trono a los descendientes de este último hasta que su propio Parlamento aprobó en 1937 un Acta asintiendo a las alteraciones en el sistema de sucesión.

Distinto, aunque de efectos parecidos, fué el caso de Irlanda. El Gobierno del Estado Libre no dió ni asentimiento ni desestimiento al Acta de abdicación, pero indicó que no deseaba ser incluído en ella. Consecuentemente, no es mencionado en el preámbulo, y dicha Acta no forma, por tanto, parte del ordenamiento jurídico del Estado Libre. Sin embargo, el Parlamento irlandés aprobó el día 12 de diciembre

una ley que reconocía como monarca al inmediato sucesor a la Corona. Por consiguiente, Jorge VI no fué rey de Irlanda hasta el 12 de diciembre.

La situación así creada se encuentra resumida en estas palabras de WHEARE: «Si Jorge VI era rey de Sudáfrica el 10 de diciembre y Eduardo VIII era en esta fecha rey del resto de la *Commonwealth*, y si Eduardo VIII era rey del Estado Libre de Irlanda del 11 al 12 de diciembre y Jorge VI era al mismo tiempo rey del resto de la *Commonwealth*, se deduce que entre el 10 y el 12 de diciembre la *Commonwealth* británica estuvo parcialmente desmembrada, aunque, afortunadamente, el 12 de diciembre, cuando el Acta del Estado Libre de Irlanda recibió asentimiento del presidente del *Dail*, se reunió la *Commonwealth* por una común lealtad al mismo rey Jorge VI» (1).

(1) K. C. WHEARE: *The Statute of Westminster and Dominion status*. Oxford U. Press, 1942, pág. 290. En este libro, especialmente en su capítulo VIII, se trata ampliamente del problema que aquí sólo hemos expuesto en sus líneas generales. Véase también W. I. JENNINGS: *The Abdication of King Edward VIII*, en *Política*, 1937, págs. 287 y ss., y R. T. E. LATHAM: *The Abdication of King Edward VIII in Commonwealth Law and Convention* (publicado como apéndice en la obra de HANCOCK: *Survey of British Commonwealth Affairs*. Oxford U. Press, 1937, págs. 616 y ss.).

INDICE DE AUTORES Y MATERIAS

INDICE

Págs.

PÁGS.

PÁGS.

ERRATAS MAS IMPORTANTES ADVERTIDAS

PAG.	LÍNEA	DICE	DEBE DECIR
29	7	*Hannovrlans*	*Hannoverians*
43	20	una política de asimilación y una política de tolerancia.	una política de asimilación, y una política de tolerancia
44	7-8	británico. en el célebre	británico. En el célebre
45	17	último tercio del próximo siglo	último tercio del pasado siglo
46	28	con Gales	que con Gales
57	12	por el libertad	por el de libertad
61	6	a los gestos hechos	a los gastos hechos
91	10-11	(v. infra página 247 e Instrucciones	(v. infra página 247) e Instrucciones
103	19-20	y de la de las formas	y de las formas
113	10	las cuales	los cuales
154	27	para la organización de la comunidad la técnica carece.	para la comunidad, la organización carece
155	3-4	a la que se aplica	que lo aplica
181	33	*treatios*	*treaties*
186	19	ordenado, bajo un sistema	ordenado bajo un sistema
210	38	conservadas	reservadas
249	5	*suzerain*	*suzeraineté*